Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen

Nr. 20130170/1039

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
e-mail: secretariaat@onderwijsraad.nl
070 – 310 00 000 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevrouw A. van Miltenburg
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
2013000170/1039		Den Haag, 12 september 2013
Uw kenmerk	**Doorkiesnummer**	**Onderwerp**
		Advies *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*

Mevrouw de Voorzitter,

De Tweede Kamer heeft de Onderwijsraad advies gevraagd over mogelijkheden om onderwijsachterstandsmiddelen beter te verdelen en in te zetten.

De raad is van mening dat scholen boven de reguliere bekostiging extra middelen nodig hebben om goed onderwijs te bieden aan kansarme leerlingen. De onderwijsachterstandsmiddelen zouden verdeeld moeten worden op grond van de indicatoren die leerachterstanden het best voorspellen: het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. Veel allochtone leerlingen hebben ondanks een inhaalslag nog steeds behoorlijke leerachterstanden. Autochtone kinderen van laagopgeleide ouders hebben de afgelopen decennia hun achterstand nauwelijks ingelopen. Het schrappen van de indicator etniciteit uit het verdeelmodel in 2006 heeft volgens de raad niet tot verbeteringen geleid, maar wel meer complexiteit tot gevolg gehad. Als het gaat om het opleidingsniveau van ouders zou de bovengrens voor extra financiering opgetrokken moeten worden tot het niveau van de startkwalificatie.

Voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijsachterstandenbeleid is het essentieel dat scholen zichtbaar maken wat ze met de toegekende middelen hebben gedaan (en waarom). Dit geldt ook voor het achterstandsgeld dat scholen van de gemeente ontvangen. Deze verantwoording zou echter niet, zoals nu het geval is, per gemeentelijk project moeten plaatsvinden. Dit legt een te zware administratieve druk op de scholen en werkt bovendien belemmerend voor het verankeren van onderwijsachterstandenbeleid in de school. Om een doelmatige middeleninzet te bevorderen beveelt de raad aan systematisch kennis op te bouwen over goed onderwijs aan leerlingen in achterstandssituaties.

Met beleefde groet,

Prof. dr. G.T.M. ten Dam
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting

Nederland kent relatief weinig laagpresteerders in het onderwijs. Wel blijven leerlingen die van huis uit minder worden toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan achter bij andere leerlingen. Al sinds de jaren zeventig heeft Nederland voor deze leerlingen het onderwijsachterstandenbeleid. In de loop der jaren is dit beleid diverse malen gewijzigd en is er een complex bekostigingssysteem ontstaan. Bovendien is er weinig zicht op de besteding van de middelen door scholen en de geboekte resultaten.

De raad adviseert scholen beter in positie te brengen voor goed onderwijs aan de doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid. Dat betekent in de eerste plaats dat de middelen de scholen met veel doelgroepleerlingen ook daadwerkelijk dienen te bereiken. Vervolgens mag van deze scholen gevraagd worden dat zij de middelen gericht inzetten en verantwoorden. Niet separaat maar integraal in de bestaande verantwoordingscyclus. Om een effectievere inzet van middelen te bevorderen, beveelt de raad aan systematisch kennis over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen op te bouwen en te verspreiden.

In de visie van de raad kunnen scholen met behulp van onderwijsachterstandsmiddelen leerlingen ondersteunen bij het verkleinen van de kloof tussen thuiscultuur en schoolcultuur. De noodzaak hiervoor is gezien de hardnekkigheid van de achterstanden onverkort aanwezig. De raad pleit hierbij voor haalbare doelstellingen.

Aanbeveling 1: actualiseer en harmoniseer middelenverdeling
De raad beveelt aan om achterstandsmiddelen toe te kennen aan basisscholen op basis van het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. Beide indicatoren blijken nog altijd het meest bepalend voor leerachterstanden. Het schrappen van de indicator etniciteit uit het verdeelmodel in 2006 heeft volgens de raad niet tot verbeteringen geleid, maar wel meer complexiteit tot gevolg gehad. Door de invloed van beide indicatoren op leerachterstanden periodiek te monitoren kan het verdeelmodel bij de tijd worden gehouden. In dat kader pleit hij er ook voor bij de indicator opleidingsniveau van ouders de bovengrens voor extra financiering op te trekken tot het niveau van de startkwalificatie. Ter verlichting van de administratieve druk op scholen is het gewenst het opleidingsniveau van ouders eenmalig te (laten) registreren, zo mogelijk buiten de scholen om. Voorts adviseert de raad (de drempel in) de gewichtenregeling zodanig te verlagen dat scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen meer van de beschikbare achterstandsmiddelen kunnen profiteren. Tot slot zou de wijze waarop de middelen worden verdeeld in het primair en in het voortgezet onderwijs meer in lijn gebracht moeten worden.

Aanbeveling 2: geef scholen ruimte bij besteding van middelen, maar vraag om verantwoording
De raad beveelt aan om scholen zelf te laten bepalen hoe ze de achterstandsmiddelen besteden. De inzet van middelen zou wel in de bestaande verantwoordingsdocumenten moeten worden verantwoord. Voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijsachterstandenbeleid is het essentieel dat scholen zichtbaar maken wat ze met de toegekende middelen hebben gedaan (en waarom) en daarover in gesprek gaan met interne en externe belanghebbenden. Ook bij de onderwijsachterstandsmiddelen die scholen van de gemeenten ontvangen zouden ze de ruimte moeten hebben om deze in te passen in het eigen schoolbeleid. Verantwoording per gemeentelijk

project legt een te zware administratieve druk op de scholen. Het werken met aparte projecten met elk hun eigen verantwoordingseisen belemmert een binnen de school verankerd onderwijsachterstandenbeleid.

Aanbeveling 3: bouw kennis op over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen
Er is nog weinig wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van verschillende maatregelen om goed onderwijs te bieden aan doelgroepleerlingen. De raad adviseert om te investeren in een meer systematische kennisopbouw. Dit kan scholen helpen om hun achterstandsmiddelen doelgerichter in te zetten en de beoogde effecten te realiseren. Voor een succesvolle opbouw van kennis is samenwerking nodig tussen scholen, onderwijsontwikkelaars en onderzoekers.

Nederland kent weinig laagpresteerders in het onderwijs. Wel blijven allochtone leerlingen en leerlingen van laagopgeleide ouders achter bij andere leerlingen. Al sinds de jaren zeventig heeft Nederland voor deze leerlingen het onderwijsachterstandenbeleid. In de loop der jaren is er een complex bekostigingssysteem ontstaan. Daarbij is er weinig zicht op de besteding van de middelen door scholen. Dit advies richt zich op een betere verdeling en effectievere inzet van achterstandsmiddelen.

1 Inleiding: komen onderwijsachterstandsmiddelen goed terecht?

Kinderen brengen thuis meer tijd door dan op school. De mogelijkheden om zich te ontwikkelen verschillen sterk van gezin tot gezin. Ontwikkelingskansen in de thuissituatie werken door in de schoolprestaties. De taalrijkdom van de thuisomgeving loopt bijvoorbeeld uiteen. Ouders verschillen in de mate waarin ze de taalontwikkeling van hun kinderen actief stimuleren. Vooral kinderen van laagopgeleide ouders beginnen met een taalachterstand aan het basisonderwijs. Dat geldt in het bijzonder voor allochtone kinderen.[1] Ze ondervinden hiervan niet alleen de nadelige effecten bij het vak Nederlands, maar bij alle vakken. Bovendien is taal een belangrijke motor voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen.

Nederland voert al geruime tijd een actief onderwijsachterstandenbeleid. In de loop der jaren is het beleid veelvuldig gewijzigd (zie kader), maar het doel van het onderwijsachterstandenbeleid is vrijwel hetzelfde gebleven. Middelen worden verstrekt om onderwijskansen te verbeteren van kinderen die van huis uit minder goed zijn toegerust. Hoofddoel is vermindering van ongelijkheid in schoolprestaties die samenhangt met groepskenmerken, zoals sociaal milieu en etnische herkomst. Daarmee onderscheidt het onderwijsachterstandenbeleid zich van het zorgbeleid. Het zorgbeleid richt zich immers op individuele achterstanden ten gevolge van fysieke problematiek of leer- en gedragsproblemen. Dat beleid krijgt vorm in passend onderwijs.

Onderwijsachterstandenbeleid kent in Nederland een lange geschiedenis
Nederland kent al sinds de jaren zeventig een onderwijsachterstandenbeleid. In de afgelopen jaren heeft het beleid verschillende benamingen gekend, zoals onderwijsstimuleringsbeleid en onderwijsvoorrangsbeleid. Ook inhoudelijk heeft het beleid een ontwikkeling doorgemaakt. Zo was het

[1] Driessen, 2012.

onderwijsachterstandenbeleid aanvankelijk alleen gericht op autochtone kinderen uit sociaaleconomisch zwakke groeperingen. Dat veranderde met de instroom van allochtone leerlingen. Veel van deze leerlingen hadden te maken met een dubbele achterstand. Hun ouders waren niet alleen (zeer) laag opgeleid, maar spraken ook veelal de Nederlandse taal niet en kwamen daarnaast uit een andere cultuur. Allochtone leerlingen werden als een aparte doelgroep gezien, die in het onderwijsachterstandenbeleid grote aandacht kreeg. Recentelijk is het onderscheid naar etniciteit weer meer op de achtergrond geraakt. De gedachte die daaraan ten grondslag lag was dat voor de tweede en derde generatie allochtone leerlingen etniciteit een geringe rol zou spelen, en dat het opleidingsniveau van de ouders doorslaggevend zou zijn voor het risico op onderwijsachterstand.[2]

Kern van het onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs is de gewichtenregeling. Naarmate scholen meer leerlingen hebben uit achterstandssituaties, ontvangen ze meer budget. Ze kunnen hiermee bijvoorbeeld extra leerkrachten bekostigen. Bij de invoering van de gewichtenregeling in het primair onderwijs (1985) is gekozen voor een groepsgewijze benadering met als indicatoren de etnische herkomst (geboorteland ouders) en het sociaaleconomisch milieu (opleiding en beroep ouders). Sindsdien zijn de indicatoren aangepast. Vanaf 2006 wordt alleen nog naar het ouderlijk opleidingsniveau gekeken.[3] Daarbij worden kinderen alleen tot de doelgroep gerekend wanneer de ouders allebei zeer laag zijn opgeleid. In 2009 is daarnaast de Regeling impulsgebieden in het leven geroepen. Via die regeling worden in aanvulling op de gewichtenregeling extra middelen uitgekeerd aan scholen in sociaaleconomisch zwakke gebieden, vanuit de gedachte dat daar veel kansarme leerlingen wonen.

Ook scholen voor voortgezet onderwijs krijgen extra middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Aanvankelijk (1998) was de cumi-regeling (culturele minderheden) van toepassing. Deze voorzag in extra personele bekostiging van vooral taalonderwijs aan kinderen uit de culturele minderheden. Criteria waren daarbij het land van herkomst en de verblijfsduur.[4] Deze regeling is in 2007 vervangen door onder meer het Leerplusarrangement.[5] Scholen met een minimumpercentage leerlingen uit apc-gebieden (armoedeprobleemcumulatiegebieden) krijgen extra financiële middelen.[6] Bij het aanwijzen van die gebieden speelt, naast de sociaaleconomische situatie van de huishoudens, het percentage niet-westerse allochtonen nog steeds een rol. Scholen kunnen de extra middelen inzetten voor het verminderen van voortijdig schoolverlaten, het maximaliseren van schoolprestaties en het leveren van maatwerk aan leerlingen.

Een recente tendens in het onderwijsachterstandenbeleid is om meer te investeren in het jonge kind via voor- en vroegschoolse educatie. Op deze manier wordt getracht (taal)achterstanden te voorkomen of zo vroeg mogelijk te bestrijden. De voorschoolse educatie vindt plaats in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, de vroegschoolse educatie in de eerste twee jaren van het basisonderwijs. De financiering van voorschoolse educatie loopt via de gemeente. Via de gemeente worden ook extra middelen beschikbaar gesteld voor zomerscholen en schakelklassen. In zomerscholen worden tijdens de zomervakantie achterstanden bijgespijkerd. In schakelklassen krijgen leerlingen een jaar lang intensief taalonderwijs. Dat kan in een aparte klas tijdens de reguliere schooltijden, of in extra lesuren na schooltijd.

---

[2] Mulder, 2013.

[3] Die verandering is stapsgewijs ingevoerd. Sinds 2010 worden alle basisschoolleerlingen volgens de nieuwe criteria geteld.

[4] Een zogenoemde cumi-leerling is door het ministerie van OCW gedefinieerd als een leerling die aan één van de onderstaande voorwaarden voldoet:

- behoort tot een Molukse bevolkingsgroep;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Suriname, Aruba of de Nederlandse Antillen;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit een ander, niet-Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië;
- ten minste één van de ouders/voogden is door de Minister van Justitie als vreemdeling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

[5] Bij scholen in het (voortgezet) speciaal onderwijs bestaat de cumi-regeling nog wel.

[6] Een apc-gebied is een postcodegebied met een gemiddeld laag inkomensniveau, een hoge werkloosheid en met veel niet-westerse allochtonen

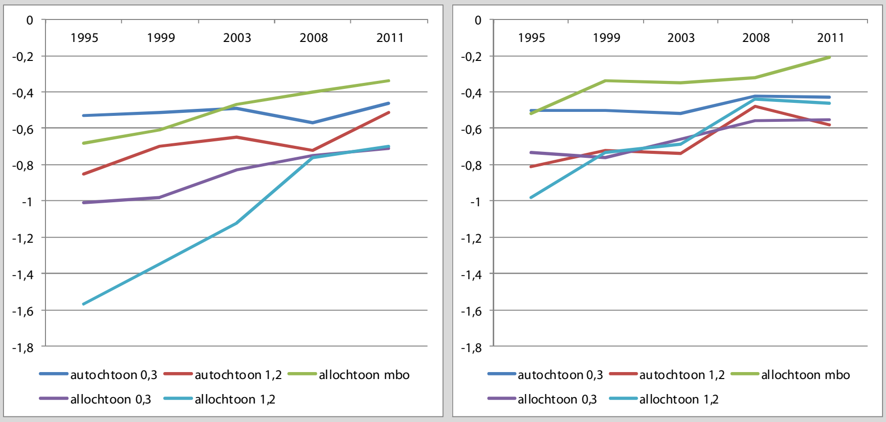
1.1 Aanleiding: complexe middelenverdeling, beperkt zicht op besteding en effect

Onderwijsachterstanden zijn hardnekkig. Allochtone leerlingen hebben ondanks een inhaalslag nog steeds een behoorlijke achterstand in leerprestaties. Autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders halen hun achterstand niet of nauwelijks in. Dat voedt de discussie of de achterstandsmiddelen goed worden aangewend. Daarnaast staat de complexiteit bij de middelenverdeling ter discussie, in het bijzonder bij de gewichtenregeling.

Nederland kent weinig laagpresteerders, maar wel grote achterstanden van doelgroepen
Nederland heeft in vergelijking met andere landen weinig laagpresteerders.[7] De laagst presterende Nederlandse leerlingen zijn in lezen zelfs internationaal de beste. Het verschil in prestaties tussen de laagst en hoogst presterende leerlingen is in Nederland klein, mede omdat de hoogst presterenden in Nederland relatief laag scoren.[8] Tegelijkertijd hangen ook in Nederland leerprestaties samen met de sociaaleconomische thuissituatie van leerlingen en hun herkomst, mogelijk mede door de relatief vroege selectie die het Nederlandse onderwijsstelsel kenmerkt.[9] Kanttekening bij een landenvergelijking van de invloed van herkomst is dat de grootte en diversiteit van de groep allochtonen sterk verschilt tussen landen. Dat maakt de vergelijkbaarheid lastig. In vergelijking met andere landen zijn allochtonen in Nederland gemiddeld genomen laag opgeleid.

Figuur 1 toont hoe in Nederland de leerprestaties van gewichtenleerlingen verschillen van die van autochtone leerlingen zonder extra gewicht (van wie de hoogstopgeleide ouder een opleiding heeft op mbo-niveau). Het gaat om de achterstanden bij taal en rekenen, zoals gemeten met toetsen die door Cito zijn ontwikkeld en bij een grote steekproef zijn afgenomen. De achterstanden worden uitgedrukt in zogenoemde effectgroottes.[10]

Figuur 1: Taal en rekenachterstanden in groep 8 (referentiegroep: autochtonen van wie de hoogstopgeleide ouder een opleiding heeft op mbo-niveau)



Bron: Driessen, 2012.

[7] Organisation for Economic Co-operation and Development, 2012.
[8] Van der Steeg, Vermeer & Lanser, 2011. Overigens kent ook Nederland ruim 1 miljoen laaggeletterden die de vaardigheden lezen en schrijven onvoldoende beheersen om te kunnen functioneren in de samenleving, zie Fouarge, Houtkoop & Velden, 2011
[9] Van de Werfhorst, 2011; Scheerens, Luyten & Ravens, 2010 en Crul, Pasztor, Lelie, Mijs & Schnell, 2012.
[10] Voor de interpretatie van de effectgroottes wordt doorgaans de vuistregel van Cohen, 1988 gebruikt, die een coëfficiënt van 0,20 als klein bestempeld, die van 0,50 als middelmatig en die van 0,80 als groot. Voor meer informatie over de afgenomen toetsen en de statistische analyse zie Driessen, 2012 .

De figuren laten onder meer het volgende zien:

- De achterstand van de doelgroepleerlingen is bij taalvaardigheid groter dan bij rekenvaardigheid.
- Het verschil in achterstand tussen de doelgroepleerlingen met gewicht 0,3 en 1,2 (zie kader Huidige regelingen) is in de loop van de jaren kleiner geworden. Dat geldt zowel voor allochtone als voor autochtone doelgroepleerlingen.
- De allochtone doelgroepleerlingen hebben sinds 1995 veel meer van hun achterstand ingelopen dan de autochtone doelgroepleerlingen. Met name bij de autochtone doelgroepleerlingen met gewicht 0,3 is er nauwelijks ontwikkeling zichtbaar. En juist dat gewicht komt bij autochtone doelgroepleerlingen veel vaker voor dan het gewicht 1,2. Autochtone ouders hebben zelden alleen basisonderwijs. Kortom: de leerprestaties van autochtone doelgroepleerlingen zijn ten opzichte van autochtone niet-doelgroepleerlingen nauwelijks vooruitgegaan.
- Allochtone leerlingen hebben ondanks hun inhaalslag nog steeds een achterstand ten opzichte van autochtone leerlingen. Allochtonen scoren lager dan autochtonen van wie de ouders een opleiding van hetzelfde niveau hebben afgerond. De rekenprestaties van allochtone doelgroepleerlingen met gewicht 1,2 vormen hierop de enige uitzondering.

De achterstanden van de doelgroepleerlingen ten opzichte van de niet-doelgroepleerlingen zijn ook zichtbaar (niet weergegeven) aan het begin van het basisonderwijs (groep 2) en in de loop van het voortgezet onderwijs (leerjaar 3). In groep 2 zijn de verschillen het grootst, vooral tussen allochtone en autochtone leerlingen.[11]

Complexiteit bekostigingssysteem

Het huidige bekostigingssysteem is een gecompliceerd stelsel. Er is sprake van een hybride model. Een deel van de middelen wordt uitgekeerd via het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) en een ander deel via de gemeenten (zie kader). Het lokale beleid verschilt bovendien van gemeente tot gemeente. Op landelijk niveau worden globale beleidsdoelen geformuleerd waarvoor financiële middelen beschikbaar worden gesteld. Gemeenten geven daaraan vervolgens hun eigen invulling.[12] Ook is de doorgaande lijn over de onderwijssectoren heen niet optimaal. Er bestaat een knip tussen voor- en vroegschoolse educatie: de middelen voor het voorschoolse deel lopen via gemeenten, de middelen voor het vroegschoolse deel gaan rechtstreeks naar de basisscholen. Bovendien kent het primair onderwijs andere verdeelmodellen voor de achterstandsmiddelen dan het voortgezet onderwijs. Sowieso hebben zich de afgelopen jaren veel wijzigingen voorgedaan in het beleid. Er is voortdurend geschaafd aan de definitie van de doelgroepen en aan de ingezette instrumenten. Deze discontinuïteit belemmert het zicht op de effectiviteit van de afzonderlijke maatregelen.

[11] Driessen, 2012; Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen & Meijer, 2011.
[12] Driessen, 2013.

Huidige regelingen

Onderwijsinstellingen in het primair en het voortgezet onderwijs krijgen extra middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De meeste middelen maken deel uit van de lumpsum die scholen van de rijksoverheid ontvangen. Daarnaast lopen enkele specifieke uitkeringen via de gemeente. Deze zijn vooral gericht op de voorschoolse educatie.

In het primair onderwijs is de gewichtenregeling de belangrijkste regeling. Schoolbesturen krijgen extra financiering voor leerlingen van wie de ouders een relatief lage opleiding hebben genoten. Er worden twee gewichten onderscheiden:

- gewicht 0,3: beide ouders hebben niet meer dan het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs van de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg.
- gewicht 1,2: één ouder heeft alleen basisonderwijs en de andere maximaal praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs van de basis- of kaderberoepsgerichte leerweg.

Bij de gewichtenregeling is een drempel ingebouwd. Er worden alleen middelen uitgekeerd als de som van de gewichten ten minste 6% uitmaakt van het totale aantal leerlingen. Een school met 100 leerlingen krijgt daardoor geen extra financiering indien er bijvoorbeeld minder dan 20 leerlingen zijn met een gewicht 0,3, of minder dan 5 leerlingen met een gewicht 1,2.[13]

Naast de gewichtenregeling kent het primair onderwijs de Regeling impulsgebieden. De regeling houdt in dat er extra geld wordt toegekend aan scholen in postcodegebieden waar het gemiddelde inkomensniveau laag is en de werkloosheid hoog. De basisscholen krijgen het extra bedrag naar rato van het aantal leerlingen met een leerlinggewicht. Naar de hoogte van het gewicht wordt niet gekeken en voor dit bedrag geldt geen drempel. Deze regeling loopt af in 2014.[14]

In het voortgezet onderwijs bestaat een vergelijkbare financiering als de Regeling impulsgebieden: het Leerplusarrangement. Scholen met een minimumpercentage leerlingen uit apc-gebieden krijgen extra financiële middelen. Het drempelpercentage om middelen te ontvangen verschilt per onderwijstype. Voor vmbo-leerlingen is deze vastgesteld op 30%, voor havo-leerlingen op 50% en voor vwo-leerlingen op 65%. In 2013 is de regeling voor één jaar verlengd.

Gemeenten ontvangen gelden voor de voorschoolse educatie (op peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) en zijn verantwoordelijk voor een goede doorgaande lijn tussen de voor- en vroegschoolse educatie. Recent zijn door middel van bestuursafspraken met de G37 extra gelden beschikbaar gesteld voor professionalisering in de voor- en vroegschoolse educatie en voor meer en betere zomerscholen en schakelklassen. Meer dan de helft van deze gelden komt terecht bij de vier grootste gemeenten.

Met deze regelingen waren in 2012 de volgende bedragen gemoeid:

- gewichtenregeling en Regeling impulsgelden primair onderwijs: 242 miljoen en 154 miljoen euro;
- Leerplusarrangement voortgezet onderwijs: 50 miljoen euro;
- via gemeenten: 331 miljoen euro, waarvan 70 miljoen in het kader van bestuursafspraken met de G37.[15]

[13] Er bestaat ook een plafond. Er wordt voor maximaal 80% aan extra gewicht uitgekeerd.
[14] De regeling is vanaf augustus 2013 formeel verlengd voor een periode van vier jaar, maar de regelgeving is zo aangepast, dat de verlenging feitelijk kan worden beperkt tot één jaar ; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2012b.
[15] Vanaf 2013 is dit bedrag 95 miljoen euro; Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2012c; Jepma, Beekhoven & Zandvliet, 2013.

In het bijzonder is de middelenverdeling via de gewichtenregeling in het primair onderwijs complex, vooral voor scholen. De informatie die nodig is om tot de middelenverdeling te komen is namelijk niet direct voorhanden. Er zijn geen registratiegegevens van het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking en dus ook niet van ouders. Die moeten scholen daarom zelf achterhalen door middel van verklaringen van ouders. Dat leidt tot een administratieve druk op scholen en bovendien tot een rechtmatigheidsprobleem bij de middelenverdeling. De Inspectie concludeert dat veel basisscholen fouten maken bij de eigen registratie van leerlinggewichten. Uit een steekproef van basisscholen die op basis van de leerlinggewichten aanvullende bekostiging ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, blijkt dat zo'n 95% van deze scholen één of meer leerlingen heeft aan wie de school een onjuist gewicht heeft toegekend. Gemiddeld maken de gecontroleerde scholen ongeveer vijftien fouten. Een van de verklaringen hiervoor is dat scholen volgens de Inspectie soms de neiging hebben om bij twijfel over het opleidingsniveau van ouders de leerlingen het hoogste gewicht toe te kennen, met name bij ouders met buitenlandse opleidingen. Op basis van extrapolatie naar de gehele sector basisonderwijs stelt de Inspectie dat voor het schooljaar 2010-2011 ongeveer 50 miljoen euro aan rijksbijdragen onterecht aan scholen is toegekend.[16]

Door lumpsumfinanciering ontbreekt zicht op middelenbesteding scholen
Of de beschikbare middelen effectief worden besteed, is onduidelijk. Vanwege de eerder genoemde wijzigingen en diversiteit in overheidsbeleid, maar ook doordat het zicht ontbreekt op hoe scholen de middelen inzetten. De middelen die via het ministerie van OCW worden uitgekeerd, maken deel uit van de lumpsum. In de praktijk worden de extra middelen meestal als gewone basisformatie beschouwd en ingezet voor klassenverkleining. Slechts een klein deel van de basisscholen geeft aan de middelen bewust in te zetten voor specifieke achterstandsbestrijdende activiteiten.[17] Ook in het voortgezet onderwijs hoeft geen verantwoording te worden afgelegd over de inzet van de achterstandsmiddelen.

1.2 Adviesvraag: hoe kunnen achterstandsmiddelen het best worden verdeeld en ingezet

Adviesvraag van de Tweede Kamer
De complexiteit van de huidige middelenverdeling en het beperkte zicht op de besteding van de middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid hebben de Tweede Kamer doen besluiten de Onderwijsraad om advies te vragen.

Adviesvraag
Hoe kunnen middelen in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid het best worden verdeeld en ingezet?

Dit advies beperkt zich tot de verdeling en inzet van de achterstandsmiddelen en gaat dus niet breder in op het functioneren van het stelsel, zoals bijvoorbeeld de mogelijke nadelige gevolgen van vroege selectie voor doelgroepleerlingen. Meer concreet richt het advies zich op de gewichtenregeling en de Regeling impulsgebieden in het primair onderwijs, het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs en de specifieke uitkeringen die via de gemeenten verstrekt worden in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs, die geen landelijke regeling voor specifieke achterstandsmiddelen kennen, blijven buiten beschouwing. Verder gaat het advies niet nader in op

[16] Inspectie van het Onderwijs, 2012b; Inspectie van het Onderwijs, 2013b.
[17] Mulder, 1996; Claassen & Mulder, 2011.

de middelen voor het zorgbeleid. Ook de private bekostiging van initiatieven zoals de peutercolleges in Rotterdam en de IMC Weekendschool komt niet aan de orde.

Werkwijze

Bij de voorbereiding van dit advies is dr. Geert Driessen van het ITS gevraagd een review te schrijven over het onderwijsachterstandenbeleid, bestaande uit twee deelstudies. De eerste studie betreft de opbrengsten van het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid gedurende de periode 1985-2012. In de tweede studie wordt een overzicht gegeven van de beschikbare kennis over effectieve manieren van achterstandsbestrijding. De reviewstudie is te raadplegen op de website van de Onderwijsraad. Daarnaast heeft er aanvullend literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn gesprekken gevoerd met verschillende betrokkenen bij het onderwijsachterstandenbeleid. De literatuurlijst en de lijst met geraadpleegde deskundigen zijn te vinden achter in dit advies.

Over dit advies

Hoofdstuk 2 onderbouwt het advies van de raad. Hoofdstukken 3 tot en met 5 werken het advies verder uit in de vorm van drie aanbevelingen. De bijlage bevat de adviesaanvraag.

De raad adviseert scholen beter in positie te brengen voor goed onderwijs aan doelgroepleerlingen van het achterstandenbeleid. Dat betekent in de eerste plaats dat de achterstandsmiddelen de scholen met doelgroepleerlingen ook daadwerkelijk dienen te bereiken. Vervolgens moeten scholen de middelen gericht inzetten om goed onderwijs te bieden aan hun leerlingenpopulatie en hun beleid in deze ook verantwoorden. Om de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid te bevorderen, beveelt de raad ten slotte aan te werken aan systematische kennisopbouw.

2 Advies: breng scholen in positie voor goed onderwijs aan doelgroepleerlingen

Scholen moeten in staat worden gesteld goed onderwijs te bieden aan leerlingen die van huis uit onvoldoende worden toegerust voor een succesvolle schoolloopbaan. De doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid behoeven vaak specifieke aandacht en de raad is van mening dat scholen daarvoor extra middelen nodig hebben. Met achterstandsmiddelen kunnen zij beter geëquipeerd worden om onderwijs te verzorgen voor een complexe leerlingenpopulatie. Scholen in positie brengen voor de aanpak van onderwijsachterstanden betekent allereerst dat de middelen ook daadwerkelijk terecht moeten komen op scholen met (veel) doelgroepleerlingen. Naar het oordeel van de raad zouden de middelen daarom verdeeld moeten worden op grond van de indicatoren die leerachterstanden het best voorspellen: het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit.

Het is essentieel dat de beschikbare achterstandsmiddelen doelmatig worden ingezet. Scholen behouden daarbij de vrijheid middelen naar eigen inzicht te besteden. De raad vindt het gewenst dat scholen de ruimte hebben om hun activiteiten in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in te passen in het eigen schoolbeleid. Dit biedt meer perspectief op een duurzame, en daarmee effectieve aanpak van onderwijsachterstanden dan het werken met losse projecten die niet zijn ingebed in het schoolbeleid. Zij dienen daar echter wel verantwoording over af te leggen en hierover in gesprek te gaan met interne en externe belanghebbenden (leraren, ouders, toezichthouders en collega-onderwijsinstellingen). Om scholen beter in positie te brengen voor een effectieve middeleninzet beveelt de raad aan in de lokale omgeving systematisch kennis

op te bouwen over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen. Concrete aanbevelingen worden uitgewerkt in de hoofdstukken 3 tot en met 5.

2.1 Goed onderwijs aan doelgroepleerlingen vergt extra middelen

Onderwijsachterstanden kunnen op velerlei manieren ontstaan. Zo geeft een stimulansarme (taal)omgeving in de vroege kinderjaren minder mogelijkheden om informeel te leren. Het leer- en denkvermogen van kinderen ontwikkelt zich minder goed als er in een gezin weinig aandacht is voor bijvoorbeeld voorlezen, taalspelletjes of het leren van klokkijken.[18] Dat leidt tot een achterstand in het cognitieve functioneren van deze kinderen op het moment dat ze naar school gaan.[19] Een activiteit als voorlezen heeft tevens een positieve invloed op de sociaalemotionele ontwikkeling. Ook later in het voortgezet en middelbaar onderwijs werkt de thuissituatie van leerlingen nog steeds door. De raad is van mening dat mensen met gelijke talenten ook gelijke kansen horen te krijgen in het onderwijs. In zijn visie stellen de onderwijsachterstandsmiddelen scholen in staat om doelgroepleerlingen beter te ondersteunen bij het verkleinen van de kloof tussen thuiscultuur en schoolcultuur.

Doelgroepleerlingen niet identificeren op basis van gemeten individuele leerachterstanden
De raad is geen voorstander van het identificeren van doelgroepleerlingen op basis van het achterhalen van feitelijke individuele leerachterstanden, bijvoorbeeld door taalachterstanden te meten ten opzichte van een vastgesteld referentieniveau.[20] Daarmee is immers nog niets bekend over de oorzaken: in hoeverre is de thuissituatie van een leerling al dan niet relevant voor de geconstateerde leerachterstand? Ook is het betrouwbaar toetsen van kinderen op jonge leeftijd verre van eenvoudig.[21] Bovendien worden met het toetsen van leerlingen geen doelgroepleerlingen geïdentificeerd die wel een bepaald referentieniveau behalen, maar die meer in hun mars hebben. Kinderen in een minder-geprivilegieerde thuissituatie hebben een aanmerkelijk grotere kans niet het opleidingsniveau te bereiken dat op grond van hun cognitieve talenten zou mogen worden verwacht. Ze halen bijvoorbeeld een vmbo-diploma terwijl een havo-diploma met extra ondersteuning tot de mogelijkheid had behoord; of halen een havo-diploma terwijl een andere leerling met vergelijkbare cognitieve talenten het gymnasium met succes doorloopt.

Bescheiden aangetoonde effecten achterstandsmiddelen vragen om realistische doelen
Zoals reeds in hoofdstuk 1 werd geconstateerd, kan uit de beschikbare cijfers worden afgeleid dat met name de allochtone doelgroep een deel van zijn achterstand heeft ingelopen. Het is echter bijzonder moeilijk om aan te tonen in welke mate het onderwijsachterstandenbeleid hiertoe heeft bijgedragen. De Algemene Rekenkamer kwam in 2000 nog tot de conclusie dat er geen aantoonbaar blijvende resultaten waren geboekt.[22] In zijn voor dit advies geschreven review geeft Geert Driessen aan dat er tussen 1985 en 2012 veel beleid is uitgezet, maar dat slechts in beperkte mate kan worden bewezen dat maatregelen effect hebben gehad. Het is bijvoorbeeld goed mogelijk dat allochtonen in de loop der jaren meer ingeburgerd zijn geraakt en daardoor de taal beter zijn gaan spreken. Ook zonder beleid kunnen ze er dus op vooruit zijn gegaan. Het is kortom onvoldoende duidelijk wat het effect is van het beleid.

---

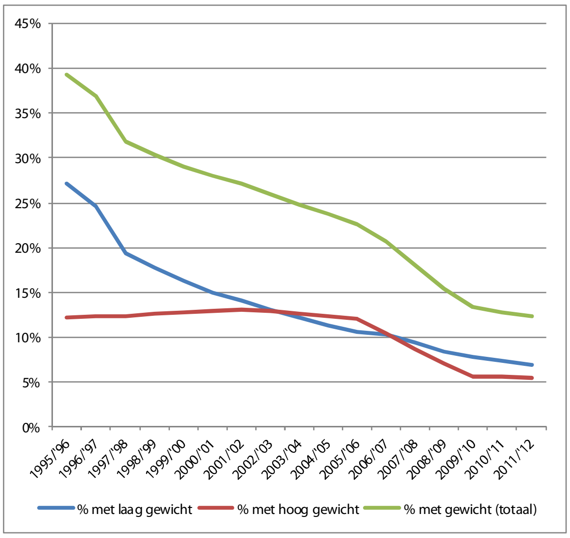
[18] Ook de manier waarop aandacht wordt besteed aan leeractiviteiten is van belang. Zie Mesman, 2012.
[19] Meijnen, 2003.
[20] Onderwijsraad, 2011a.
[21] Zie bijvoorbeeld Van Schooten, Smeets & Driessen, 2007. Ook ziet de raad een knelpunt in het financiële belang dat zo'n toets voor scholen zou hebben. Aan negatieve uitslagen zijn financiële voordelen verbonden. Daarmee wordt strategisch gedrag uitgelokt.
[22] Algemene Rekenkamer, 2000.

De reductie van de achterstanden was in ieder geval veel kleiner dan het gestelde doel van het onderwijsachterstandenbeleid. Volgens de overheid had tussen 2002 en 2011 de taalachterstand van de doelgroep met 40% gereduceerd moeten worden.[23] Een dergelijk doel voor het onderwijsachterstandenbeleid is in de ogen van de raad weinig realistisch. Het reduceren van achterstanden ten opzichte van niet-doelgroepleerlingen is niet eenvoudig. Het onderwijsbeleid is er immers op gericht om de prestaties van alle leerlingen te verhogen, ook die van niet-doelgroepleerlingen.[24] Een schoolpopulatie met moeilijkere leerlingen vergt echter extra aandacht.[25] De achterstandsmiddelen kunnen scholen met veel doelgroepleerlingen beter equiperen om goed onderwijs te verzorgen in een complexere leerlingensituatie. Scholen zouden de door hen gekozen activiteiten in dat licht moeten verantwoorden en zich daarbij realistische doelen stellen. Van de overheid mag verwacht worden dat zij landelijk gezien haalbare doelstellingen formuleert over het verminderen van onderwijsachterstanden.

De hardnekkigheid van de achterstanden rechtvaardigt extra middelen

In het primair onderwijs staan de achterstandsmiddelen onder druk. Het opleidingsniveau in Nederland wordt hoger en daarmee het opleidingsniveau van ouders van leerlingen op de basisschool. Figuur 2 toont aan dat hierdoor het aandeel gewichtenleerlingen afneemt. Gewichtenleerlingen worden immers gedefinieerd aan de hand van het (lage) opleidingsniveau van hun ouders. De verwachting is dat de daling van het aantal gewichtenleerlingen de komende jaren doorzet.[26] Dit heeft niet alleen gevolgen voor de extra financiering voor scholen via de gewichtenregeling, maar ook voor die via de Regeling impulsgebieden. De middelen uit de laatstgenoemde regeling krijgen scholen namelijk naar rato van het aantal gewichtenleerlingen. Ook in het voortgezet onderwijs staan de achterstandsmiddelen ter discussie. In 2012 is het budget voor het Leerplusarrangement met 10 miljoen euro verlaagd.

Figuur 2: Percentage gewichtenleerlingen neemt af



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline.

[23] Driessen, 2012.
[24] Zie bijvoorbeeld Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2011.
[25] Ladd & Fiske (2009) onderzochten de relatie tussen de compositie van basisscholen in termen van leerlinggewichten en de kwaliteitsbeoordelingen door de Inspectie van het Onderwijs. Zij lieten zien, dat de onderwijskwaliteit op de scholen met veel gewichtenleerlingen significant lager was dan die op scholen met weinig gewichtenleerlingen Zie Driessen, 2012.
[26] Volgens Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2012a zal de komende jaren het aandeel 30-34-jarigen met lagere opleidingsniveaus wat verder dalen.

De raad pleit ervoor het huidige volume van achterstandsmiddelen te handhaven. De onderwijsachterstanden van doelgroepleerlingen zijn hardnekkig en behoeven onverkort aandacht. Allochtone doelgroepleerlingen hebben ondanks een inhaalslag nog steeds behoorlijke leerachterstanden. De autochtone doelgroepleerlingen hebben de afgelopen decennia hun achterstand nauwelijks ingelopen (zie figuur 1). Er is kortom nog steeds alle reden om scholen met (veel) doelgroepleerlingen te voorzien van extra middelen voor het geven van goed onderwijs. Een effectief beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden is bovendien niet alleen in het belang van de ontwikkeling van kansarmere kinderen, maar ook in het belang van de samenleving. Een goede opleiding bevordert de mate van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie. Dat komt ook de samenleving ten goede.

2.2 Meer zicht op inzet middelen vergroot kans op doelgerichte besteding

Momenteel hoeven scholen de besteding van achterstandsmiddelen niet te verantwoorden richting OCW. De middelen zijn opgenomen in de lumpsum en kunnen in principe ook aan andere doelen worden besteed. Het risico daarop neemt toe door bezuinigingen op andere terreinen. Het CBS (Centraal Bureau van de Statistiek) heeft becijferd dat scholen in het primair en voortgezet onderwijs interen op hun reserves.[27] Een groot deel van de schoolbestuurders voelt zich op dit moment gedwongen te bezuinigen op leraren, ondersteunend personeel, nascholing, apparatuur en onderhoud.[28]

Daar komt bij dat de komende jaren met de invoering van passend onderwijs meer leerlingen met speciale onderwijsbehoeften in dezelfde klas komen te zitten met de leerlingen die tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid horen. De raad benadrukt dat de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid een andere is dan de doelgroep van passend onderwijs. Bij het onderwijsachterstandenbeleid gaat het om groepsgebonden achterstanden ten gevolge van ongunstige sociale, economische en culturele factoren in de thuissituatie. Bij passend onderwijs betreft het individuele achterstanden ten gevolge van fysieke en psychische problematiek. Het niet onderscheiden van beide doelgroepen herbergt het risico dat de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid ondergesneeuwd raakt. Die individuele problematiek van de leerlingen met speciale onderwijsbehoeften springt leraren immers meer in het oog.[29]

De middelen die de scholen krijgen dienen ook daadwerkelijk ten goede te komen aan goed onderwijs aan de doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid. Dat wil niet zeggen, dat niet-doelgroepleerlingen er niet van kunnen profiteren. Denk bijvoorbeeld aan scholing van leerkrachten om het onderwijs beter af te stemmen op de individuele leerbehoefte van de leerlingen. Hoewel een dergelijke maatregel in het bijzonder van belang is voor doelgroepleerlingen, hebben ook niet-doelgroepleerlingen hier baat bij.

De raad is voorstander van een verantwoording van de ondernomen activiteiten binnen de bestaande verantwoordingscyclus. Dat vraagt van scholen om de inzet van middelen goed te doordenken en daarbij gebruik te maken van de beschikbare kennis over het beste onderwijs voor hun leerlingenpopulatie (inclusief doelgroepleerlingen). Periodiek monitoren welke resultaten ze met hun beleid boeken, is nodig als feedback op het effect van de geleverde inspanningen.

---

[27] Groen, 2013.
[28] Van Grinsven, Mors & Elphick, 2012.
[29] Mulder, 2013.

2.3 Meer kennis is nodig over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen

Om de doelgroepleerlingen goed onderwijs te kunnen bieden, is kennis nodig over hoe deze leerlingenpopulatie het best kan worden bediend. Daar is momenteel niet genoeg over bekend. Goede effectmeting om de precieze werking van verschillende instrumenten empirisch vast te stellen heeft te weinig plaatsgevonden.[30] De raad is van mening dat de grote bedragen die omgaan in het onderwijsachterstandenbeleid een investering in gedegen onderzoek rechtvaardigen.

Bij het realiseren van hun doelen in het algemeen en het doel van het onderwijsachterstandenbeleid in het bijzonder, kunnen onderwijsinstellingen allereerst meer gebruik maken van de beschikbare kennis over effectief onderwijs. Bij de kennistransfer naar scholen en ook naar leraren is het van belang niet alleen aandacht te besteden aan 'wat werkt in het algemeen', maar ook aan een vertaalslag naar de specifieke lokale onderwijspraktijk. De raad heeft in zijn advies *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen* (2011) gepleit voor het systematisch werken aan kennisopbouw door scholen in samenwerking met onderwijsontwikkelaars en onderwijsonderzoekers. Gezamenlijk kan worden gewerkt aan projecten waarin mede op basis van lokale ervaringskennis een oplossing voor problemen wordt gezocht en nieuwe kennis wordt ontwikkeld.

Over dit advies

De raad zet in drie aanbevelingen uiteen hoe scholen beter in positie kunnen worden gebracht voor goed onderwijs aan doelgroepleerlingen.

- Actualiseer en harmoniseer de middelenverdeling.
- Geef scholen ruimte besteding middelen, maar vraag om verantwoording.
- Bouw kennis op over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen.

[30] Driessen, 2013.

De raad beveelt aan om achterstandsmiddelen toe te kennen aan basisscholen op basis van het opleidingsniveau van de ouders en etniciteit. Deze indicatoren zijn nog altijd het meest bepalend voor leerachterstanden. De raad adviseert daarbij een periodieke monitor van de indicatoren om het verdeelmodel bij de tijd houden. Voor een verlichting van de administratieve druk op scholen is het gewenst het opleidingsniveau van ouders eenmalig te registreren, zo mogelijk buiten scholen om. Voorts pleit de raad ervoor de middelenverdeling in het primair en voortgezet onderwijs meer in lijn te brengen.

3 Aanbeveling 1: actualiseer en harmoniseer middelenverdeling

De raad constateert dat in de loop der jaren een complex bekostigingssysteem is ontstaan voor de verdeling van achterstandsmiddelen. Zo verschilt de verdelingssystematiek per sector, waarbij in het bijzonder de middelenverdeling in het primair onderwijs ter discussie staat. Scholen in het primair onderwijs dienen zelf het opleidingsniveaus van ouders vast te stellen, door ouders hiernaar te vragen. Dat leidt tot administratieve druk op scholen en fouten bij de registratie, met het risico dat de middelen op de verkeerde plek komen.

3.1 Verdeel middelen op basis van beste voorspellers leerachterstanden

De raad hanteert het volgende uitgangspunt bij de middelenverdeling. De achterstandsmiddelen moeten terecht komen bij scholen met leerlingen die ten gevolge van ongunstige factoren in de thuissituatie een grotere kans hebben op lagere schoolprestaties. Voor deze leerlingen is het onderwijsachterstandenbeleid immers bedoeld. Scholen met dergelijke doelgroepleerlingen hebben extra middelen nodig om goed onderwijs te geven aan een complexere leerlingenpopulatie.

Opleidingsniveau van ouders en etniciteit belangrijkste groepsindicatoren voor onderwijsachterstanden
De factoren die de doelgroep definiëren zijn gerelateerd aan sociale, economische en culturele groepskenmerken. Hoewel het achterhalen van de invloed van deze groepskenmerken op onderwijsachterstanden zijn beperkingen kent (zie kader), is hierover wel het een en ander bekend.

Achterhalen kenmerken doelgroepleerlingen niet eenvoudig

Het achterhalen van de groepsgebonden factoren die het risico op onderpresteren vergroten kent een aantal beperkingen:

- Ten eerste zijn de gevonden achterstanden de achterstanden die bestaan gegeven het huidige beleid. Dat wil zeggen dat de huidige gewichtenregeling invloed uitoefent op de gemeten verschillen in leerprestaties tussen leerlingen. Ook is er allerlei aanpalend beleid zoals de Regeling impulsgebieden en het gemeentelijk onderwijsbeleid.
- Ten tweede is een deel van de verschillen in leerprestaties tussen leerlingen niet relevant voor het onderwijsachterstandenbeleid. Als leerlingen met laag opgeleide ouders niet goed presteren op school, ligt dat niet alleen aan een minder stimulerende thuisomgeving. Ook intelligentie kan een rol spelen.
- Ten derde zijn de gemeten verschillen relatief. Leerprestaties van doelgroepleerlingen worden gemeten ten opzichte van die van niet-doelgroepleerlingen. En ook leerprestaties van niet-doelgroepleerlingen kunnen zich ontwikkelen.
- Ten vierde hebben de gemeten achterstanden vrijwel altijd betrekking op taal en rekenen. Achterstanden in sociale competenties worden ook relevant geacht voor de schoolloopbanen van leerlingen, maar zijn moeilijker meetbaar.

Het groepskenmerk dat een zeer sterke invloed heeft op reken- en taalprestaties is het opleidingsniveau van de ouders.[31] Dat komt voor een belangrijk deel door het ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders. Het opleidingsniveau van ouders heeft invloed op de manier waarop ouders hun kinderen stimuleren en begeleiden en de keuzes die ze maken.[32] Het opleidingsniveau van ouders hangt ook samen met intelligentie. En aangezien intelligentie voor een deel erfelijk is bepaald, is het opleidingsniveau van ouders ook gerelateerd aan de intelligentie van het kind. Intelligentie is echter geen vaststaand gegeven. Een stimulerende omgeving kan intelligentie helpen ontwikkelen.[33]

Ook etniciteit heeft een relatie met de schoolprestaties.[34] Bij een gelijk opleidingsniveau van de ouders presteren allochtone leerlingen minder goed dan autochtone leerlingen (zie ook figuur 1). Daarbij gaat het niet alleen om de thuistaal.[35] Taalontwikkeling kan ook plaatsvinden in een andere taal dan het Nederlands. Belangrijk is vooral de taalrijkdom van de thuisomgeving; in hoeverre bijvoorbeeld voeren de ouders gesprekken met kinderen en lezen ze aan hen voor?

Het opleidingsniveau van ouders en etniciteit zijn de groepskenmerken die de mindere leerprestaties van doelgroepleerlingen (met afstand) het best verklaren. Daarnaast kunnen andere factoren in de thuissituatie invloed hebben op de leerachterstanden. Denk bijvoorbeeld aan eenoudergezinnen of gezinnen die in armoede leven en daardoor geen geld hebben voor een abonnement op een krant of een lidmaatschap van een vereniging.[36] Maar dergelijke factoren spelen een geringe rol, helemaal als al rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders en de etniciteit van leerlingen.[37] Hetzelfde geldt voor het effect van andere doelgroepleerlingen in de school. De (extra) invloed hiervan op individuele leerprestaties is relatief klein.[38]

---

[31] Onderwijsraad, 2001a; Bosker & Guldemond, 2004 en Roeleveld, Mooij, Fettelaar & Ledoux, 2011. Volgens Onderwijsraad (2001a) en Bosker en Guldemond (2004) is er daarbij niet zoveel verschil tussen het opleidingsniveau van de moeder, het opleidingsniveau van de vader, of het hoogste van de twee.
[32] Meijnen, 2003; Mesman, 2012.
[33] Nisbett, Aronson, Blair, Dickens, Flynn, e.a., 2012.
[34] Onderwijsraad, 2001a; Bosker & Guldemond, 2004; Mooij, Roeleveld, Fettelaar & Ledoux, 2012; Driessen, 2013.
[35] Bosker & Guldemond, 2004.
[36] Roest, Lokhorst & Vrooman, 2010.
[37] Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen & Meijer, 2011.
[38] Onderwijsraad, 2001a; Driessen, 2013.

Terugkeer van indicator etniciteit in gewichtenregeling leidt tot betere middelenverdeling en minder complexiteit

Sinds de laatste wijziging in de gewichtenregeling (2006) worden gewichten alleen op basis van het opleidingsniveau van de ouders bepaald. Etniciteit speelt in de verdeling van de middelen geen rol meer. Voor 2006 waren de gewichten van allochtonen veel hoger (0,9; tegenover 0,25 voor autochtonen) en kregen allochtone leerlingen ook een gewicht als slechts één ouder laag was opgeleid. De achterliggende gedachte van de wijziging was dat etnische herkomst een steeds kleinere rol zou gaan spelen in de onderwijsprestaties. Bovendien wordt het steeds lastiger om het begrip 'allochtoon' te definiëren. De huidige definitie is gebaseerd op het geboorteland van de ouders. Dit snijdt niet langer hout bij de derde generatie allochtonen, van wie niet de ouders maar de grootouders buiten Nederland zijn geboren. Momenteel is de derde generatie nog erg klein, maar dat zal de komende jaren veranderen.[39]

Rol raadsadvies *Wat 't zwaarst weegt* in wijziging gewichtenregeling

De laatste wijziging in de verdeling van de achterstandsmiddelen in het primair onderwijs is mede gebaseerd op het advies van de Onderwijsraad *Wat 't zwaarst weegt*. In dat advies uit 2001 stelde de raad voor om de middelenverdeling via twee regelingen te laten verlopen. Een herziene gewichtenregeling zou alleen nog beogen *algemene* onderwijsachterstanden te bestrijden. Daarmee bedoelde de raad het terugdringen van de met het opleidingsniveau van de ouders samenhangende ontwikkelingsachterstanden van zowel autochtone als allochtone leerlingen. Het land van herkomst zou volgens de raad in die regeling dus niet langer als toekenningscriterium worden gehanteerd. In aanvulling op die regeling stelde de raad een regeling voor die specifiek gericht was op het verminderen van extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen.[40] In die regeling zou de in de ogen van de raad cruciale factor etniciteit worden verdisconteerd. Uiteindelijk is wel de gewichtenregeling herzien, maar is er geen specifieke regeling voor allochtonen gekomen. Wel is de Regeling impulsgebieden in het leven geroepen.[41]

De raad constateerde voorafgaande aan de wijziging van de gewichtenregeling dat etnische herkomst een aanzienlijke rol speelt in de verklaring van de leerachterstanden (zie kader) en constateert dat nog steeds. Ondanks een inhaalslag zijn de prestaties van allochtone leerlingen nog altijd lager dan die van autochtone leerlingen, ook als rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders. De wijziging in de regeling heeft er daardoor toe geleid dat de achterstandsmiddelen minder goed op hun plek terecht dreigden te komen. Door middel van overgangsregelingen en later de Regeling impulsgebieden is er echter voor gezorgd dat de achterstandsmiddelen nog steeds grotendeels bij dezelfde scholen terecht komen. De middelenverdeling is daardoor wel complexer geworden. Daarnaast zijn het logischerwijs de scholen die niet in een impulsgebied staan maar wel veel allochtone leerlingen hebben, die erop achteruit zijn gegaan.[42]

Het ontbreken van de factor etniciteit bij de definitie van gewichtenleerlingen heeft ook andere nadelige gevolgen. Andere regelingen baseren zich op het aantal gewichtenleerlingen, zonder rekening te houden met de compenserende Regeling impulsgebieden. Zo worden de voor voor- en vroegschoolse opvang bestemde middelen over gemeenten verdeeld naar rato van het aantal gewichtenleerlingen. En aangezien een kwart van de allochtone leerlingen voor 2006 wel tot de gewichtenleerlingen behoorde en daarna niet meer (vanwege een voor de nieuwe regeling te hoge

[39] Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012b.
[40] Hiervoor zouden taaltoetsen moeten worden afgenomen. Zie Onderwijsraad, 2001b.
[41] Mulder, 2013.
[42] Claassen & Mulder, 2011.

opleiding)[43], krijgen de gemeenten voor deze kinderen geen directe financiering. Dat kan ertoe leiden dat het Centrum voor Jeugd en Gezin allochtone kinderen op basis van hun taalachterstand wel als doelgroepkinderen voor voor- en vroegschoolse educatie bestempelt, terwijl de rijksfinanciering hier niet op aansluit. Een soortgelijk verschil tussen de doelgroep van het achterstandenbeleid en gewichtenleerlingen vindt plaats bij de beoordeling van de taal- en rekenprestaties van scholen door de Inspectie. Daarbij houdt de Inspectie alleen rekening met het aantal gewichtenleerlingen. Hoe meer gewichtenleerlingen, hoe lager de score van de Cito-toets mag zijn. De etniciteit van de leerlingen speelt dus geen rol. Hierdoor hebben scholen met veel allochtone leerlingen een (wat) grotere kans om als zwak te worden beoordeeld.[44]

Om de middelen beter op hun plek te brengen en om de complexiteit van twee regelingen naast elkaar (gewichtenregeling en Regeling impulsgebieden) te vermijden, pleit de raad voor een terugkeer van de indicator etniciteit in de gewichtenregeling. Gegevens over de etniciteit van personen zijn voorhanden vanuit de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie). Het gebruik van de gegevens moet uiteraard in overeenstemming zijn met de Wet bescherming persoonsgegevens. De raad adviseert nader onderzoek op basis van de huidige leerachterstanden om de hoogte van de gewichten te bepalen. Hoe groot zijn de leerachterstanden voor specifieke groepen? En wat hebben scholen met een complexere leerlingenpopulatie nodig om goed onderwijs te bieden?

3.2 Monitor leerachterstanden periodiek en actualiseer zo nodig middelenverdeling

Leerachterstanden zijn door de jaren heen niet constant. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de achterstandsreductie bij allochtone leerlingen. Om de middelenverdeling bij de tijd te houden, beveelt de raad aan om de achterstanden van de doelgroep periodiek te monitoren en zo nodig de gewichten daarop aan te passen, bijvoorbeeld eens in de vijf jaar.[45] Als de leerprestaties van allochtone en autochtone leerlingen verder naar elkaar toe groeien, kan het verschil in gewichten daarop worden aangepast. Hetzelfde geldt bij een kleiner wordend verschil op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Figuur 1 doet bijvoorbeeld vermoeden dat het geringe verschil in achterstanden tussen doelgroepleerlingen met gewicht 0,3 (beide ouders hooguit vmbo) en gewicht 1,2 (één ouder basisonderwijs, de ander hooguit vmbo) een dergelijk groot verschil in gewichten niet rechtvaardigt.

Een regelmatige monitor geeft ook de mogelijkheid om te bezien of bij de indicator etniciteit rekening gehouden dient te worden met de derde generatie allochtonen (op basis van bijvoorbeeld geboorteland grootouders) of met de instroom van nieuwe groepen allochtonen (bijvoorbeeld Oost-Europeanen). Ontwikkelingen in leerachterstanden en doelgroepen doen zich niet ineens voor. Een eventuele aanpassing van het verdeelmodel op basis van een periodieke monitor zal naar verwachting niet leiden tot grote herverdelingen en daarmee tot grote fluctuaties in de lumpsum.

Actualiseer indicator opleidingsniveau ouders

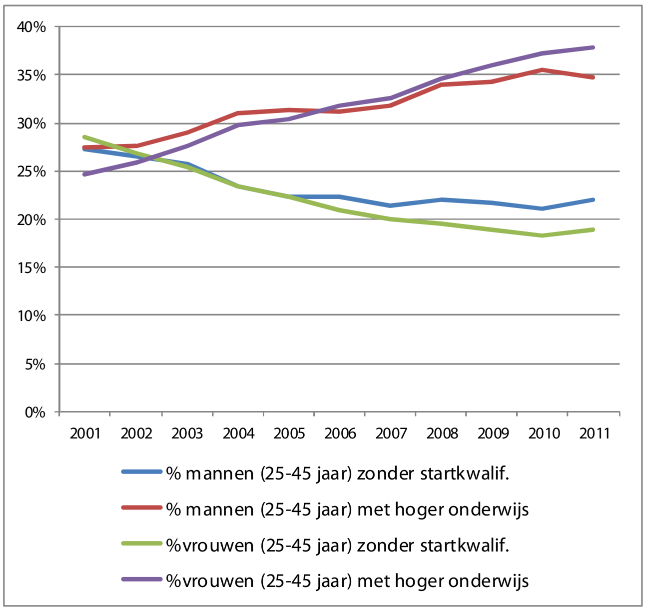
In het kader van de actualisering van de middelenverdeling pleit de raad er ook voor om de indicator opleidingsniveau van ouders aan te passen aan de eisen van deze tijd. De Nederlandse bevolking is steeds hoger opgeleid. Er zijn meer hoger opgeleiden en minder mensen zonder startkwalificatie (minstens mbo-2). Figuur 3 illustreert het toegenomen opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking in de leeftijd met jonge schoolgaande kinderen (25 tot 45 jaar). In 2001 was het percentage zonder startkwalificatie nog ongeveer even groot als dat met een diploma hoger onderwijs. Een decennium later was het eerstgenoemde percentage flink afgenomen en bijna twee

[43] Mulder, 2013.
[44] Inspectie van het Onderwijs, 2012a, p.24; Mooij, Roeleveld, Fettelaar & Ledoux, 2012
[45] Gegevens hiervoor worden momenteel driejaarlijks verzameld via de landelijke onderwijsmonitor COOL$^{5-18}$; www.cool5-18.nl.

keer zo klein als het laatstgenoemde. Veel werk wordt complexer en vereist een hoger opleidingsniveau dan voorheen. Zonder een startkwalificatie is de kans op een baan veel kleiner.[46] Een startkwalificatie wordt tegenwoordig als een minimumniveau beschouwd om goed in de maatschappij te kunnen functioneren. De grenzen verschuiven kortom voor wat als een lage opleiding wordt gezien.

De raad adviseert daarom ook leerlingen voor extra financiering in aanmerking te laten komen, van wie de ouders een wat hoger opleidingsniveau hebben dan alleen vmbo basis- en kadergerichte leerweg. De raad pleit ervoor dat de grens wordt opgetrokken tot het niveau van de startkwalificatie (mbo-2-opleiding). Momenteel heeft zo'n 20% van de Nederlandse bevolking in de leeftijd met jonge schoolgaande kinderen geen diploma op dat niveau.

Figuur 3: Opleidingsniveau Nederlandse bevolking neemt toe



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline.

3.3 Registreer opleidingsniveau ouders eenmalig en zo mogelijk buiten scholen om

Achterhalen opleidingsniveau ouders is nodig voor goede middelenverdeling

Gegevens over het opleidingsniveau zijn niet aanwezig in registratiebestanden. Dit is wel het geval bij gegevens over het inkomen van ouders. Een verdeling van de middelen op basis van geregistreerde gegevens in plaats van het opleidingsniveau zou een groot voordeel hebben. Scholen moeten het opleidingsniveau nu zelf achterhalen door middel van verklaringen van ouders. De Inspectie concludeert dat veel basisscholen fouten maken bij de eigen registratie van leerlinggewichten op basis van het gevraagde opleidingsniveau van ouders.[47]

De raad is in beginsel een sterk voorstander van een middelenverdeling op basis van landelijk beschikbare registratiegegevens, omdat dit de administratieve lasten voor scholen vermindert en leidt tot minder foutieve opgaven. Er moet echter ook in dat geval voldaan worden aan de

[46] Kösters & Vries, 2012.
[47] Inspectie van het Onderwijs, 2012a; Inspectie van het Onderwijs, 2013b.

voorwaarde dat de middelen de doelgroepleerlingen zo goed mogelijk bereiken. Er is momenteel onvoldoende reden om aan te nemen dat aan deze voorwaarde wordt voldaan als wordt uitgegaan van landelijk beschikbare registratiegegevens. Zoals eerder gemeld is het inkomen van ouders een minder goede indicator voor de doelgroepleerlingen. Recente analyses tonen aan dat op basis van het inkomen een veel kleiner deel van de achterstand in leerprestaties verklaard kan worden dan op basis van het opleidingsniveau.[48] Voor een zo doeltreffend mogelijke middelenverdeling moet daarom het opleidingsniveau van de ouders in kaart gebracht (blijven) worden.

Bevraag opleidingsniveau eenmalig en leg dit voor de hele schoolloopbaan vast

De raad stelt voor het proces voor de bepaling van het opleidingsniveau van ouders te vereenvoudigen via een centrale registratie buiten de schoolbesturen om. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de gegevens en verlicht de administratieve lasten van scholen. Net als bij het gebruik van gegevens over etniciteit is het hierbij van belang dat de gegevensbevraging en -verwerking in overeenstemming is met de Wet bescherming persoonsgegevens.

Nagegaan kan worden om het consultatiebureau een rol te laten vervullen bij het registreren van het opleidingsniveau van de ouders.[49] Tijdens de eerste levensjaren van het kind bezoekt nagenoeg 100% van de ouders een consultatiebureau (onderdeel van Centrum voor Jeugd en Gezin).[50] Het opleidingsniveau van de ouders kan vervolgens gekoppeld worden aan het onderwijsnummer van de leerling (zie kader). Daarmee ligt het voor iedere leerling voor de hele schoolloopbaan vast. Dat heeft als groot voordeel dat de administratieve druk op scholen afneemt. Bij een overstap naar een andere basisschool hoeft de bevraging niet opnieuw plaats te vinden. En ook bij de middelenverdeling in het voortgezet onderwijs kan gebruik gemaakt worden van deze informatie (zie paragraaf 3.5). Keerzijde is dat bij tussentijdse ophoging van het opleidingsniveau van de ouders geen aanpassing plaatsvindt. De raad acht dit echter geen doorslaggevend argument om niet tot eenmalige registratie over te gaan, omdat de thuissituatie van de desbetreffende leerlingen niet ineens ingrijpend verandert.

Onderwijsnummer

Het onderwijsnummer is een uniek nummer voor elke leerling of student die in Nederland door de overheid bekostigd onderwijs volgt.

Na invoering van de Wet op het onderwijsnummer hebben alle leerlingen en studenten in het reguliere onderwijs in Nederland een onderwijsnummer. Dit komt in principe overeen met het burgerservicenummer (voorheen sofinummer). Het onderwijsnummer blijft gedurende de gehele schoolcarrière hetzelfde. Hierdoor kan van elke leerling de schoolloopbaan over de jaren heen gevolgd worden.

In het hoger onderwijs bestaat er al vanaf 1986 een registratie op persoonsniveau. Het voortgezet onderwijs is met het onderwijsnummer begonnen in 2002/2003 en het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie in 2004/2005. In het basisonderwijs en op de speciale scholen is de registratie met het onderwijsnummer in 2008/2009 van start gegaan.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2013 .

[48] Roeleveld, Mooij, Fettelaar & Ledoux, 2011.
[49] Alternatief is wellicht om bij inschrijving in de GBA te administreren wat de opleidingsachtergrond is.
[50] Gebaseerd op Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010.

Toekomst: Nederlandse schoolloopbaan ouders al vastgelegd via onderwijsnummer

In de toekomst zal het achterhalen van het opleidingsniveau van ouders niet meer nodig zijn, mits ze hun opleiding in Nederland hebben genoten. Met het onderwijsnummer wordt immers van de huidige generatie scholieren de onderwijsloopbaan in beeld gebracht. Daarmee is van de ouders van straks – de scholieren van nu – het opleidingsniveau geregistreerd. Aangezien het onderwijsnummer pas onlangs in elke opleidingssector is ingevoerd, zal hier wel nog een paar decennia overheen gaan. Voorlopig dient het opleidingsniveau dus nog bevraagd te worden.

3.4 Pas drempel gewichtenregeling aan ten gunste van scholen met autochtone doelgroepleerlingen

Achterstanden autochtone doelgroepleerlingen zijn hardnekkig

Bij het onderwijsachterstandenbeleid gaat veel aandacht uit naar de lagere prestaties van allochtone leerlingen. Daarbij mag echter niet vergeten worden dat juist de achterstanden van de autochtone doelgroepleerlingen het meest hardnekkig zijn. Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) constateerde al in 2003 dat autochtone doelgroepleerlingen een vergeten groep vormen.[51] Een mogelijke reden voor de lagere prestaties van de autochtone doelgroepleerlingen is het lage ambitieniveau van ouders met betrekking tot de schoolloopbanen van hun kinderen. Een andere verklaring is de mindere kwaliteit van het leerstofaanbod op kleine scholen. De veelal kleine noordelijke scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen presteren namelijk minder goed dan die in Limburg.[52] Een grotere omvang creëert betere randvoorwaarden. Op een kleine school is doorgaans minder tijd voor instructie en begeleide oefening en er zijn minder specialismen in de school (taal, rekenen, interne begeleiding), omdat er minder leraren zijn.[53] Een laatste mogelijke verklaring die destijds ook al is geopperd door het SCP: de lagere prestaties van autochtone doelgroepleerlingen zijn te wijten aan relatief weinig achterstandsmiddelen voor de desbetreffende scholen.

Bij de laatste wijziging van de gewichtenregeling in 2006 was de bedoeling dat meer geld naar scholen met autochtone doelgroepleerlingen zou gaan. De gewichten voor de autochtone doelgroepleerlingen zijn immers verhoogd van 0,25 naar 0,3 en de impulsgebieden die in aanmerking komen voor extra bekostiging bevinden zich ook buiten de Randstad. Die beoogde herverdeling heeft in de praktijk echter niet plaatsgevonden. Slechts 1% van de scholen met autochtone doelgroepleerlingen is er na de wijziging van de gewichtenregeling substantieel op vooruit gegaan. Dat komt mede doordat ook op het platteland het opleidingsniveau van de ouders is gestegen en er dus steeds minder leerlingen in aanmerking komen voor een gewicht. Het hogere opleidingsniveau van ouders heeft ook effect voor het verkrijgen van middelen uit de Regeling impulsgebieden. Dat budget wordt per school immers vastgesteld op basis van het aantal gewichtenleerlingen.[54]

Drempel in gewichtenregeling pakt nadelig uit voor scholen met autochtone doelgroepleerlingen

De gewichtenregeling kent een drempel van 6%. Dit lijkt gering, maar is in de praktijk fors omdat het gaat om de bij elkaar opgetelde leerlinggewichten als percentage van het aantal leerlingen op een school. Bijvoorbeeld: een school met 100 leerlingen van wie er 20 gewicht 0,3 hebben, komt net aan de drempel (20 * 0,3 = 6). Het betreft voor die specifieke school dus eigenlijk een drempel van 20% van de leerlingen. Met name scholen met autochtone doelgroepleerlingen hebben te maken met deze hogere drempel. Het gewicht 1,2 wordt vooral aan allochtonen toegekend; er zijn maar

---

[51] Vogels & Bronneman-Helmers, 2003.
[52] Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen & Meijer, 2011.
[53] Inspectie van het Onderwijs, 2013a; Onderwijsraad, 2013a.
[54] Claassen & Mulder, 2011.

heel weinig autochtone ouders die alleen de basisschool hebben afgerond. Van de autochtone bevolking in de leeftijd met jonge schoolgaande kinderen (25 tot 45 jaar) is dat 3%; van de niet-westers allochtonen 14%.[55] Tabel 1 laat zien dat de leerlingen met het hogere gewicht geconcentreerd zijn in de vier grote gemeenten. In Noord-Nederland heeft slechts 2% van de leerlingen een gewicht 1,2.

Tabel 1: Buiten de vier grote gemeenten relatief weinig leerlingen met 1,2 gewicht

	% met 0,3 gewicht	% met 1,2 gewicht
Noord-Nederland	7%	2%
Oost-Nederland	7%	4%
Zuid-Nederland	7%	5%
West-Nederland	7%	7%
G4	8%	17%
Nederland	7%	5%

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline

De drempel is ingesteld om versnippering van middelen te voorkomen. Zonder drempel zouden veel scholen met maar enkele doelgroepleerlingen een beetje extra geld krijgen. De gedachte was bovendien dat scholen enkele doelgroepleerlingen ook zonder extra financiering moeten kunnen ondersteunen. Als echter bijna 20% van de leerlingen van een school tot de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid behoort, zijn extra middelen in de visie van de raad gerechtvaardigd. Dat is het geval bij scholen met veel, maar voor de drempel net niet voldoende, autochtone doelgroepleerlingen.

De raad adviseert daarom de drempel in de gewichtenregeling zodanig aan te passen dat ook scholen met een substantieel aandeel autochtone doelgroepleerlingen over onderwijsachterstandsmiddelen kunnen beschikken. De raad denkt daarbij bijvoorbeeld aan het inbouwen van de volgende uitzonderingsclausule in de drempel: op het moment dat een school niet aan de officiële 6%-drempel komt, maar wel over een groot aantal doelgroepleerlingen beschikt (bijvoorbeeld meer dan 15%), krijgt de school alsnog de beschikking over achterstandsmiddelen.

3.5 Breng middelenverdeling in primair en voortgezet onderwijs meer in lijn

Hoe eerder in de schoolloopbaan van leerlingen onderwijsachterstanden worden aangepakt, hoe beter. Een minder geprivilegieerde thuissituatie blijft echter ook na de basisschool van invloed op de onderwijskansen. Ook in het voortgezet onderwijs is er ongelijkheid tussen groepen op basis van sociaaleconomische en culturele kenmerken. Op scholen met veel doelgroepleerlingen zijn de gemiddelde eindexamencijfers lager en is er een geringere doorstroom naar hogere onderwijsniveaus.[56] De raad is daarom van mening dat er ook na het primair onderwijs ruimte moet zijn om onderwijsachterstanden gericht aan te pakken.

In het voortgezet onderwijs worden scholen gefaciliteerd om onderwijsachterstanden te bestrijden door middel van het Leerplusarrangement. Er is bekostiging voor ongeveer 80.000 leerlingen op 250 scholen (vestigingen).[57] Met het extra budget kan gewerkt worden aan het verminderen van voortijdig schoolverlaten, het maximaliseren van schoolprestaties en het leveren van maatwerk aan

[55] Centraal Bureau voor de Statistiek, 2012a.
[56] Van Bergen, Dekker & Paulussen-Hoogeboom, 2008.
[57] Cijfers verkregen van Ministerie van OCW.

leerlingen.[58] Sommige scholen voegen er nog andere doelen aan toe, zoals een goede voorbereiding op het vervolgonderwijs, de arbeidsmarkt en de maatschappij. Niet altijd worden er doelen op leerlingniveau nagestreefd. Vaak worden de maatregelen die de school neemt, bijvoorbeeld klassenverkleining, als doel op zich genoemd.

Scholen krijgen de middelen uit het Leerplusarrangement als veel van hun leerlingen uit zogenoemde apc-gebieden afkomstig zijn. Een school heeft alleen recht op middelen uit het Leerplusarrangement als het percentage leerlingen uit een apc-gebied over een vastgestelde drempel heen komt. Deze drempel was 30% voor alle onderwijsniveaus bij invoering van het Leerplusarrangement in 2007, maar is voor de havo inmiddels opgehoogd naar 50% en voor het vwo naar 65%.

Uit onderzoek blijkt dat de middelen weliswaar ongeveer op de scholen met veel doelgroepleerlingen terechtkomen, maar dat de middelenverdeling meer optimaal is als de achtergrondgegevens van de leerlingen zelf als indicator gebruikt zouden worden in plaats van de gemiddelde kenmerken van de inwoners van hun woonwijk.[59] Het wel of niet wonen in een apc-gebied weerspiegelt niet altijd de individuele situatie van de leerlingen. Leerlingen zijn soms niet woonachtig in een apc-gebied terwijl ze zelf wel de kenmerken hebben van doelgroepleerlingen, of andersom. Daarom stelt de raad voor om de verdeelindicatoren meer gelijk te trekken met de kenmerken in het primair onderwijs. Niet het postcodegebied, maar de feitelijke thuissituatie van de leerlingen moet bepalend zijn voor de toekenning van extra middelen. De kenmerken die de raad voor het primair onderwijs voorstelt (opleidingsniveau van de ouders en etniciteit) zijn ook bepalend voor onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs[60] en bij een goede registratie ook daar bruikbaar.

[58] Staatssecretaris van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2009.
[59] Vink, Neut & Vloet, 2008.
[60] Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen & Meijer, 2011.

De raad beveelt aan om scholen bestedingsruimte te geven bij de inzet van achterstandsmiddelen, maar ze wel te vragen zich voor hun onderwijsachterstandenbeleid te verantwoorden in de bestaande verantwoordingsdocumenten. Deze bestedingsruimte en integrale verantwoordingplicht zouden scholen ook moeten hebben bij de middelen die ze van gemeenten ontvangen. Verantwoording per project legt een te zware administratieve druk op de scholen en het werken met aparte projecten vormt een belemmering voor een binnen de school verankerd onderwijsachterstandenbeleid.

4 Aanbeveling 2: geef scholen ruimte bij besteding middelen, maar vraag om verantwoording

De raad signaleert dat scholen de in de lumpsum ontvangen achterstandsmiddelen vaak niet bewust inzetten voor doelgroepleerlingen. In de praktijk komt het er meestal op neer dat de extra middelen worden gebruikt voor kleinere klassen.[61]

4.1 Geef scholen de mogelijkheid de middelenbesteding in te passen in eigen schoolbeleid

Doelgericht werken aan het bestrijden van onderwijsachterstanden veronderstelt dat scholen gebruikmaken van de beschikbare kennis over effectieve aanpakken (zie verder aanbeveling 3). Deze kennis is echter beperkt; bovendien is er niet één aanpak die op alle scholen werkt. Scholen kennen hun eigen regio- en populatiegebonden problematiek, hebben leraren met specifieke bekwaamheden in dienst, enzovoort. De raad is daarom voorstander van een grote mate van vrijheid voor scholen bij de besteding van middelen. Hoe de school het beste kan inspelen op de onderwijsbehoefte van leerlingen, hangt mede af van de leerlingenpopulatie en de schoolomgeving. In de lokale situatie bestaan vaak allerlei verschillende netwerken rond thema's als kinderopvang, zorg, sport, welzijn en veiligheid. Scholen dienen gegeven hun omstandigheden een

[61] Mulder, 1996; Claassen & Mulder, 2011.

bewuste keuze te kunnen maken voor het benutten van de middelen. Het uiteindelijk doel is om de doelgroepleerlingen zo goed mogelijk onderwijs te bieden. Scholen kunnen er bijvoorbeeld voor kiezen om een taalspecialist aan te stellen, de professionaliteit van leraren te versterken om meer maatwerk te leveren of om extra educatieve activiteiten na schooltijd te verzorgen.

Scholen kunnen zich ook voor een deel richten op het bevorderen van non-cognitieve, sociale competenties (zie kader voor een voorbeeld hiervan). Werknemers en burgers moeten in toenemende mate kunnen samenwerken en beschikken over sociale en communicatieve vaardigheden. Doelgroepleerlingen kunnen ook een achterstand hebben in dit type bekwaamheden, wat het succesvol volgen van onderwijs bemoeilijkt.[62]

Aandacht voor sociale vaardigheden
Een voorbeeld van een school die veel aandacht besteedt aan sociale vaardigheden is de Gijsbert Karel van Hogendorpschool in Rotterdam. Het betreft een kleine vmbo-school in een multiculturele wijk met relatief veel doelgroepleerlingen.

De school richt zich op sociale vaardigheden zoals communicatieve vaardigheden, samenwerken, inlevend vermogen, probleemoplossend vermogen, zelfvertrouwen, verantwoordelijkheid kunnen dragen en initiatief kunnen nemen. Zo is er in de onderbouw een veilige omgeving gecreëerd waarin veel individuele aandacht is en de docenten de leerlingen goed kennen. Ook wordt er gewerkt met een didactische methode Leefstijl, waarin sociale vaardigheden een belangrijke rol spelen. Hierbij wordt handig gebruikgemaakt van ict (informatie- en communicatietechnologie). Een aantal leerlingen is getraind om bij conflicten te bemiddelen en ouders worden veel bij het onderwijs betrokken als partner in de ontwikkeling van hun kind. Een ander aspect van het beleid is dat er strenge regels zijn. Verder zijn onderbouwleerlingen verplicht om vrijwilligerswerk te doen en is er een gevarieerd naschools programma.

Bron: Van Eck, Van Daalen & Heemskerk, 2011.

4.2 Vraag scholen om verantwoording van de middelenbesteding

De kwaliteit van het onderwijs is een publiek belang. Scholen hebben de verantwoordelijkheid om inzichtelijk te maken hoe ze aan duurzame kwaliteitsverbetering werken en welke resultaten ze boeken met hun leerlingen.[63] Dit kan via de pdca-cyclus (plan-do-check-act). Scholen schetsen daarin eerst hun schoolsituatie. Hoe ziet de leerlingenpopulatie en de wijk waarin de school staat eruit en wat zijn andere specifieke omstandigheden? Vervolgens formuleren ze, gegeven hun schoolsituatie en de beschikbare kennis, een aanpak om hun leerlingen vooruit te helpen. Ten slotte dienen ze de resultaten te monitoren en te reflecteren op het resultaat, en dit ook te communiceren naar ouders toe. Een dergelijke (horizontale) verantwoording zou (op termijn) onderdeel uit kunnen maken van de vensters voor verantwoording. Hoe kan het dat een school een bepaald resultaat heeft geboekt en wat betekent dat voor de aanpak voor het jaar erna? Reflectie is in de opvatting van de raad essentieel voor de kwaliteitsverbetering van het onderwijs.

De raad adviseert de inzet van middelen niet alleen op schoolniveau, maar ook breder te monitoren. Door gebruik te maken van de gegevens van meerdere scholen is het mogelijk de resultaten van de eigen inspanningen te vergelijken met die van andere scholen. Bij voorkeur werken scholen daarbij samen met onderzoekers (zie paragraaf 5.3). Ook de Inspectie kan hierbij een rol spelen. De Inspectie beschikt over de gegevens van alle scholen in Nederland. Dat maakt het mogelijk om op

[62] Onderwijsraad, 2011a.
[63] Onderwijsraad, 2013b.

schoolniveau een rapportage te maken waarin de resultaten van een school gespiegeld worden aan die van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie.

Integrale verantwoording voor het hele schoolbeleid
De raad pleit er verder voor dat besturen de gemaakte keuzes betreffende het onderwijsachterstandenbeleid (verticaal) verantwoorden richting de rijksoverheid (Inspectie). Daarbij is de raad geen voorstander van een apart verantwoordingstraject voor het achterstandenbeleid. De verantwoording kan plaatsvinden in het reguliere jaarverslag en de jaarrekening aangaande het hele schoolbeleid, niet alleen gericht op alle leerlingen maar ook specifiek op doelgroepleerlingen. Ook de middelenverdeling van een bestuur over de scholen zou in de ogen van de raad onderdeel uit moeten maken van een dergelijke verantwoording.

4.3 Verminder regeldruk bij financiering via gemeenten

Scholen krijgen niet alleen middelen van het ministerie van OCW, maar ook via gemeenten (in 2012: 331 miljoen euro).[64] Daarbij gaat het vooral om middelen voor voorschoolse educatie, maar ook om middelen die ingezet worden voor projecten zoals schakelklassen, verlengde schooldagen, zomerscholen, sport en cultuur. Daarnaast voegen gemeenten soms ook eigen middelen toe, afkomstig uit de uitkering van het gemeentefonds. Scholen kunnen in de vorm van subsidies aanspraak maken op deze achterstandsmiddelen. Over de inzet ervan maken gemeenten, schoolbesturen en eventuele andere partners afspraken in het overleg over de Lokale Educatieve Agenda (LEA). De subsidies kunnen min of meer structureel zijn voor grotere projecten, maar veelal gaat het om kleinere subsidies voor kortetermijnprojecten. Hiervoor moeten scholen zich meestal per project verantwoorden en soms aan wisselende eisen voldoen, afhankelijk van het beleidsterrein van de wethouder (zie kader voor een voorbeeld in de gemeente Utrecht).

Gemeentesubsidies voor basisscholen in Utrecht
In Utrecht zijn er specifiek voor scholen met een substantieel deel doelgroepleerlingen tien verschillende gemeentesubsidies: zes op schoolniveau (onder meer voor schakelklassen, vve-scholing en leertijduitbreiding) en vier ten behoeve van alle brede schoolpartners (onder meer voor het project vreedzame wijk[65] en ouderbetrokkenheid). Daarnaast zijn er nog subsidies die door alle scholen kunnen worden aangevraagd.

Voor elke subsidie moet afzonderlijk een inhoudelijke aanvraag met begroting worden gedaan door het bestuur en wordt ook een inhoudelijke en/of financiële verantwoording gevraagd. Subsidies worden in de meeste gevallen op schoolniveau aangevraagd en toegekend (ook als het bestuur de aanvragen indient) op basis van het aantal (gewichten)leerlingen. Verantwoording dient ook per school plaats te vinden.

Aan deze manier van middelenverstrekking kleeft een aantal nadelen. Zo ervaren scholen deze versnippering van gelden als een onnodige bureaucratische druk. Bovendien is er voortdurend onzekerheid over de continuïteit van de projecten. Een dergelijke gang van zaken maakt het moeilijk om onderwijsvoorzieningen structureel te verankeren in de school en zo een hoge kwaliteit te bereiken. Een ander nadeel van de versnippering is dat het ambitieuze scholen belemmert om innovatieve projecten op te zetten. Deze passen lang niet altijd binnen de vereiste kaders van de subsidies. Dit kan voor schoolbestuurders een belemmering vormen voor goed op de school toegesneden onderwijsachterstandenbeleid. Sowieso vraagt deze manier van financieren om goed

[64] Jepma, Beekhoven & Zandvliet, 2013.
[65] *De Vreedzame Wijk in Utrecht*, 2011.

overleg tussen scholen en de gemeente over de LEA. Deze overlegstructuur begint wel van de grond te komen. In 2012 had 90% van de gemeenten een LEA. In steeds meer gevallen nemen naast de gemeente en schoolbesturen voorschoolse instellingen in het overleg plaats.[66] Dat de gemeente dergelijke verbindingen kan leggen tussen scholen en tussen scholen en andere instellingen is een belangrijk voordeel van de financiering via gemeenten.

Verschuivende verhoudingen
Het onderwijsbeleid van de laatste jaren kenmerkt zich door een verdergaande decentralisatie. De rijksoverheid belegt steeds meer onderwijs- en jeugdzorgtaken bij gemeenten en schoolbesturen.[67] De ontwikkelingen met betrekking tot jeugdzorg en passend onderwijs zijn hier voorbeelden van. Scholen en gemeenten krijgen meer verantwoordelijkheid en daarmee ontstaat ruimte voor lokale variatie. Hieraan goed invulling geven vraagt om een hoge mate van professionaliteit. Het professionaliseringsproces van beide partijen is nog in volle gang. Een aspect dat daarbij tevens aandacht behoeft, is de toegenomen overlap van verantwoordelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan de verschuiving van voorschoolse opvang naar (brede) scholen of integrale kindcentra.

Verminder versnippering door schooldoelen voorop te stellen en subsidies te integreren
Welke rol de gemeente en scholen ook past in de verschuivende verhoudingen, om doelgericht vorm te kunnen geven aan onderwijsachterstandenbeleid zou volgens de raad de financiering ervan aan de volgende criteria moeten voldoen.

- Te bereiken doelen staan voorop: gemeenten moeten hun beleid en financiering meer baseren op de vraag van scholen en daarmee op de lokale onderwijsbehoeften. Hierbij hoort dat scholen de mogelijkheid krijgen om één eigen integraal plan van aanpak in te dienen, dat is afgestemd op hun eigen leerlingenpopulatie. Niet de losse projecten, maar de te bereiken doelen van scholen staan voorop.
- Verantwoording: het krijgen van financiering is niet vanzelfsprekend en niet vrijblijvend. Een gedegen plan van aanpak, duidelijke doelen, professionele uitvoering en het monitoren van resultaten zijn vaste onderdelen van een dergelijke resultaatverantwoording. Met deze eis worden scholen aangezet tot het maken van bewust beleid en het zo effectief mogelijk inzetten van gemeentelijke subsidies. Een dergelijke verantwoording kan parallel lopen aan de verantwoording over de kwaliteit van het onderwijs richting de rijksoverheid (Inspectie).
- Continuïteit: scholen zijn erbij gebaat als ze kunnen rekenen op meerjarige steun van gemeenten, zodat ze hun organisatie erop kunnen aanpassen en kunnen investeren in scholing en andere vormen van professionalisering. In het kader van de Gemeentewet zullen scholen wel ieder jaar opnieuw een aanvraag moeten indienen. Een zekere mate van discontinuïteit is dus niet te voorkomen, maar bij een voortzetting van eerder toegekende activiteiten, met tussentijdse positieve resultaten, zou subsidieverstrekking voor een nieuw jaar geen bezwaren dienen op te leveren.

[66] Oberon, 2012.
[67] Bronneman-Helmers, 2011.

Er is nog weinig wetenschappelijk bewijs voor de effectiviteit van verschillende maatregelen om goed onderwijs te bieden aan doelgroepleerlingen van het achterstandenbeleid. De raad adviseert om te investeren in een meer systematische kennisopbouw. Dit helpt scholen om hun achterstandsmiddelen doelgerichter in te zetten en de beoogde effecten te realiseren. Voor het opbouwen van kennis is meer samenwerking nodig tussen scholen, onderwijsontwikkelaars en onderzoekers.

5 Aanbeveling 3: bouw kennis op over goed onderwijs aan doelgroepleerlingen

Effectief onderwijsachterstandenbeleid vraagt om doelgerichte maatregelen die de gewenste effecten sorteren. Dit houdt in dat scholen en gemeenten de middelen inzetten voor die activiteiten en programma's waarvan bekend is, of op z'n minst zeer waarschijnlijk wordt geacht, dat ze effectief zijn voor de doelgroep. In onderzoek zijn tot op heden echter hooguit geringe effecten aangetoond. De raad adviseert daarom om te investeren in een meer systematische kennisontwikkeling, zodat meer duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden goed onderwijs te geven aan doelgroepleerlingen in relatie tot de beschikbare middelen.

5.1 Meer kennis is nodig om de achterstandsmiddelen gerichter in te zetten

Beschikbare kennis effectieve achterstandsbestrijding is beperkt

De kennis die er momenteel is over effectieve activiteiten, is vooral afkomstig uit internationaal onderzoek. In beperkte mate is er effectonderzoek gedaan naar Nederlandse activiteiten. Uit de in opdracht van de raad verrichte reviewstudie naar effectieve manieren van achterstandsbestrijding en uit andere vergelijkbare literatuur, komen de volgende aspecten naar voren. [68]

Op de eerste plaats dient er goed op de leerbehoefte van de leerling toegesneden onderwijs te worden gegeven.[69] Juist voor doelgroepleerlingen is dit van groot belang. De docent speelt hierbij een cruciale rol. De manier waarop de docent lesgeeft is van grote invloed op de onderwijsprestaties van leerlingen. Van de docent wordt verwacht dat hij zijn onderwijs afstemt op

[68] Driessen, 2013.
[69] Algera, Stege, Spijkerman & Zandvliet, 2013.

de voorkennis en leerbehoeften van de leerling door onder andere het gebruik van diagnostische toetsen, heldere regels en effectieve leerstrategieën.

Activiteiten die daadwerkelijk kunnen bijdragen aan het verminderen van onderwijsachterstanden moeten daarnaast een zekere intensiteit en duur hebben.[70] In Nederland zijn schakelklassen een succesvol voorbeeld van langdurig, intensief onderwijs. Schakelklassen zijn bedoeld voor autochtone en allochtone kinderen met een grote achterstand in de Nederlandse taal. In een schakelklas krijgen leerlingen een jaar lang taalonderwijs in een aparte klas. Zowel op korte als op langere termijn blijken deelnemers aan schakelklassen betere taalprestaties te hebben dan de leerlingen die niet hieraan hebben deelgenomen.[71]

Succesvolle activiteiten kenmerken zich voorts door een integrale aanpak. Het is van belang dat leerlingen op verschillende manieren gestimuleerd worden in hun leerproces door een mix van interventies.[72] Ook ondersteuning van extern betrokken organisaties helpt.[73] Hierbij gaat het bijvoorbeeld over de afstemming en samenwerking tussen scholen en kinderopvangorganisaties. Verder is het betrekken van ouders bij het onderwijs effectief, in het bijzonder bij allochtone leerlingen.[74] Ouders kunnen worden betrokken bij het onderwijs door hen te laten zien welke lesstof de kinderen krijgen en hen te vragen om hun kinderen te begeleiden. Ook taalles voor ouders en regelmatige huisbezoeken kunnen helpen.[75] De inzet van ouders kan, in aanvulling op andere interventies, helpen bij gedragsproblemen van leerlingen, of het verbeteren van relaties tussen leraar en leerling en leerlingen onderling. Van belang is wel dat er ruimte wordt gegeven aan ouders om hun rol in te vullen aan de hand van hun pedagogische en culturele oriëntaties. Dit bevordert het samenspel tussen ouders en leraren.[76]

Huidige inzet: extra formatie om klassen kleiner te maken

Momenteel wordt een groot deel van de via OCW verkregen achterstandsmiddelen ingezet voor klassenverkleining.[77] De ratio achter kleinere klassen is veelal dat hiermee een goede pedagogisch-didactische situatie kan worden gecreëerd en er minder tijd besteed hoeft te worden aan (het voorkomen van) ordeproblemen. Het wetenschappelijke bewijs dat kleinere klassen betere onderwijsprestaties tot gevolg heeft, is echter niet overtuigend (zie ook kader hieronder). Het lijkt erop dat een klas substantieel kleiner moet zijn om te leiden tot betere leerlingprestaties (gemiddeld vijftien leerlingen). Klassenverkleining is daarom niet in iedere situatie de meeste effectieve manier om onderwijsachterstanden te bestrijden.

Gemengd beeld relatie klassengrootte en leerlingprestaties

Uit een recente meta-analyse bleek dat er gemiddeld genomen een samenhang bestaat tussen klassengrootte en leerlingprestaties (klein effect). Met betrekking tot een reductie van de klassen in de kleutergroepen is er een grote kans dat dit tot positieve langetermijneffecten leidt; voor de andere, hogere groepen is die kans klein. In recent internationaal vergelijkend onderzoek vindt de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) geen duidelijke samenhang tussen klassengrootte, leerkracht-leerlingratio en leerlingprestaties.

Ook de uitkomsten van Nederlands onderzoek naar samenhang tussen klassengrootte en leerlingprestaties zijn niet eensluidend. Een onderzoek toonde aan dat leerlingen in groep 2 in klassen met 25 of meer leerlingen een grotere kans op onderpresteren hebben dan leerlingen in

[70] Algera, Stege, Spijkerman & Zandvliet, 2013; Kassenberg, 2010.
[71] Mulder, Veen, Derriks & Elshof, 2012.
[72] Onderwijsraad, 2010.
[73] Kassenberg, 2010.
[74] Driessen, 2013.
[75] Algera, Stege, Spijkerman & Zandvliet, 2013; Driessen, 2013.
[76] Pels, Jonkman & Drost, 2011.
[77] Claassen & Mulder, 2011.

kleinere klassen. Voor hogere groepen waren de resultaten minder eenduidig. Met het welbevinden van de leerlingen en de onderwijsattitude en arbeidssatisfactie van de leerkrachten werd geen verband gevonden. Een ander Nederlands onderzoek maakte duidelijk dat in groep 2 vooral de inzet van extra personeel van belang is en in groep 3 de groepsgrootte. Weer ander Nederlands onderzoek liet geen nadelige effecten van grote klassen zien op leerprestaties.

Bron: Driessen (2013, p.18-19)

Verdere kennisontwikkeling nodig
Uit de nationale en internationale literatuur over achterstandsbestrijding komt niet één programma of activiteit als beste naar voren. Om effectief te zijn moeten de activiteiten passen bij de lokale situatie en van hoge kwaliteit zijn. De professionaliteit van de onderwijsgevende of pedagogisch medewerker is daarbij cruciaal. Om het succes van een interventie ook te kunnen vaststellen, moet er een substantieel aantal leerlingen aan het programma deelgenomen hebben, zijn er voor- en nametingen nodig en een goede controlegroep. Dit is vaak niet het geval, waardoor er weinig aantoonbare effecten te vinden zijn van onderwijsachterstandsactiviteiten. Daarbij komt dat veel activiteiten nog helemaal niet geëvalueerd zijn, doordat ze regelmatig wijzigen vanwege beleidsveranderingen. Tevens is er een grote variëteit in de uitvoering.[78] Het is daarom niet vreemd dat van maar weinig achterstandsbestrijdende activiteiten het succes is aangetoond. Dit betekent echter niet dat ze niet effectief zijn, maar dat het bewijs ontbreekt.

5.2 Voorbeeld: kennis opbouwen van wat werkt in voor- en vroegschoolse educatie

Voor- en vroegschoolse educatie is momenteel een speerpunt van het onderwijsachterstandenbeleid. De rationale hierachter is dat de eerste jaren van het leven van groot belang zijn voor de cognitieve, motorische en sociaal-emotionele ontwikkeling van een kind en dat een achterstand op jonge leeftijd daarom beter zo vroeg mogelijk voorkomen of verkleind kan worden. De verwachting is dat als kinderen van huis uit minder leerkansen aangereikt krijgen, dit deels gecompenseerd kan worden door professionele ontwikkelingsstimulering.[79]

Nog maar weinig harde effecten gevonden: oorzaak pedagogische kwaliteit…
In het buitenland zijn er positieve effecten gevonden van 'preschooling' of 'early education and care' op de cognitieve prestaties van leerlingen.[80] Uit sommige studies blijkt dat deze effecten blijvend zijn, andere studies laten zien dat ze na verloop van tijd uitdoven. De resultaten van onderzoek naar de Nederlandse voor- en vroegschoolse educatie zijn minder overtuigend. Er worden nauwelijks positieve effecten gevonden, zelfs niet wanneer de kwaliteit van het desbetreffende programma en de kwaliteit van de professional is meegenomen in het onderzoek.[81] En als er positieve resultaten worden gevonden, zijn deze klein. Soms geeft een gewoon kinderopvangprogramma net zulke positieve resultaten als een specifiek vve-programma.

Als reden voor het ontbreken van resultaten wordt gewezen op het ontbreken van een hoogwaardige pedagogische omgeving in Nederland.[82] Zo hebben pedagogisch medewerkers op peuterspeelzalen en in kinderdagverblijven vaak geen didactische scholing. Een ander knelpunt is het ontbreken van een goede doorgaande lijn tussen voor- en vroegschoolse educatie. Vve-programma's kunnen bovendien steeds opnieuw worden aanbesteed, wat de continuïteit niet ten

[78] Driessen, 2013; Kassenberg, 2010.
[79] Almond & Currie, 2010; Leseman, 2009.
[80] Algera, Stege, Spijkerman & Zandvliet, 2013.
[81] Veen, Veen, Karssen & Roeleveld, 2013.
[82] Driessen, 2013; Meij, Mutsaers & Pennings, 2009.

goede komt. De raad heeft in 2010 daarom geadviseerd om speelklassen te organiseren voor alle driejarigen onder verantwoordelijkheid van de basisschool.[83]

Om deze knelpunten op te lossen is in 2010 de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) in werking getreden. Hiermee tracht de overheid een kwaliteitsimpuls te geven aan de voorschoolse periode. Via de wet worden peuterspeelzalen en kinderdagverblijven deels geharmoniseerd. Daar zijn ook extra middelen mee gemoeid. Grotere gemeenten (G37) ontvangen extra geld voor kinderen met een (risico op een) taalachterstand. Deze middelen kunnen worden ingezet voor meer opbrengstgericht werken, professionalisering van de pedagogisch werkers, inzet van hbo-geschoolde medewerkers en verbetering van ouderbetrokkenheid.[84] In reactie op het advies van de raad uit 2010 heeft de minister de pilot startgroepen opgezet. Daarin wordt onderzocht of de ontwikkeling van peuters met een risico op taalachterstand wordt verbeterd door een sterkere verbinding van de voorschool met de basisschool.

….en kwaliteit onderzoek?
Dat van voor- en vroegschoolse educatie nog niet de verwachte effecten zijn aangetoond, kan ook onderzoekstechnische redenen hebben. Er is namelijk veel variëteit in de uitvoering, omdat gemeenten en scholen hierin vrij worden gelaten en omdat afstemming nodig is op de lokale doelgroepen. De criteria waaraan een peuter moet voldoen om deel te mogen nemen aan vve verschillen per gemeente. Hierdoor zijn de groepen in verschillende gemeenten niet makkelijk te vergelijken. Bij een groot aantal deelnemers aan de voor- en vroegschoolse educatie hoeft dat geen probleem op te leveren mits er een goede controlegroep beschikbaar is, en juist die betrouwbare controlegroep ontbreekt doorgaans.[85]

5.3 Bevorder samenwerking tussen scholen, onderwijsontwikkelaars en onderzoekers

Om doelgericht en effectief te werken aan de bestrijding van onderwijswijsachterstandenbeleid is het belangrijk dat onderwijsinstellingen samenwerken met onderwijsontwikkelaars en onderzoekers in een proces van kenniscoproductie.[86] Het vergroten van de effectiviteit van het onderwijs kan volgens de raad beter gebeuren door systematische, stapsgewijze verbeteringen dan door grootschalige, van bovenaf opgelegde onderwijsvernieuwingen. Onderwijsvernieuwing komt het beste tot stand door uit te gaan van de knelpunten die het veld zelf ervaart en als deze in samenwerking met het veld worden opgelost en wetenschappelijk onderzocht. Van de gevonden effectieve oplossing kunnen scholen in een soortgelijke situatie leren. De voordelen hiervan zijn dat de scholen meer betrokken zijn bij de veranderingen in het onderwijs en dat er efficiënter met geld wordt omgegaan, doordat projecten eerst kleinschalig worden uitgeprobeerd.

Om op deze manier het onderwijs stapsgewijs te verbeteren, is het nodig dat onderwijspraktijk, onderwijsontwikkelaars en onderwijsonderzoekers nauw samenwerken. Naar analogie van de universitaire medische centra kunnen dergelijke universitaire onderwijscentra volgens de raad een geschikte manier zijn om de verbinding tussen praktijk en onderzoek vorm te geven. In deze centra zou een continue uitwisseling van ervaring en expertise plaats moeten vinden tussen een substantieel aantal betrokken scholen en onderzoekers. Om van nut te kunnen zijn voor het verbeteren van het onderwijsachterstandenbeleid zouden voldoende scholen die

[83] Onderwijsraad, 2010.
[84] Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, 2012c.
[85] Momenteel loopt het cohortonderzoek pre-COOL (uitgevoerd door het Kohnstamm Instituut, ITS en het Langeveld Instituut). Dit longitudinale, grootschalige onderzoek heeft onder andere tot doel effecten van voor- en vroegschoolse educatie te onderzoeken. Zie http://www.pre-cool.nl.
[86] Onderwijsraad, 2011b.

achterstandsmiddelen ontvangen moeten deelnemen aan een universitair onderwijscentrum. Dat geeft de mogelijkheid te leren van variatie.

Afkortingen

apc	armoedeprobleemcumulatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
cumi	culturele minderheid
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
LEA	Lokale Educatieve Agenda
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
OKE	Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
pdca	plan-do-check-act
uoc	universitair onderwijscentrum
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vve	voor- en vroegschoolse educatie

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2000). *Bestrijding van onderwijsuitgaven.* Kamerstukken II, 27010, 22

Algera, M., Van der Stege, M. Spijkerman, M. & Zandvliet, K. (2013). *Effectieve interventies voor bestrijding onderwijsachterstanden. Wat werkt volgens de internationale literatuur en hoe is dit het best te onderzoeken?* Rotterdam: CED-groep i.s.m. Sardes en Risbo/SEOR.

Almond, D. & Currie, J. (2010). Human Capital Development Before Age Five. In O. Ashenfelter & D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics, volume 4a* (1315-1486). San Diego/Amsterdam: North Holland.

Bosker, R.J. & Guldemond, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling.* Groningen: GION.

Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel: beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstel (1990-2010).* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2010). *Gebruik medische voorzieningen; t/m 2009*. Webpagina. Geraadpleegd op 6 september 2013 via de website van StatLine, http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=7042MC&D1=390-425&D2=%28l-9%29-l&VW=T.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012a). *Beroepsbevolking; behaalde onderwijs naar herkomst geslacht en leeftijd*. Webpagina. Geraadpleegd op 15 april 2013 via de website van CBS Statline, http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=71822ned&LA=NL.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2012b). *Jaarrapport integratie 2012.* Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2013). *Onderwijsnummer*. Webpagina. Geraadpleegd op 6 september 2013 via de website van CBS, http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen/default.htm?ConceptID=3632.

Claassen, A. & Mulder, L. (2011). *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Crul, M., Pasztor, A., Lelie, F., Mijs, J. & Schnell, P. (2012). *De lange route in internationaal vergelijkend perspectief.* Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies.

De Vreedzame Wijk in Utrecht. (2011). Webpagina. Geraadpleegd op 6 september 2013 via de website van Stichting Vreedzaam, http://www.vreedzaam.nl/cms/index.php?option=com_content&view=article&id=7&Itemid=7.

Driessen, G. (2012). *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs.* Nijmegen: ITS.

Driessen, G. (2013). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS.

Fouarge, D., Houtkoop, W. & Van der Velden, R.(2011). *Laaggeletterdheid in Nederland.* Den Bosch/Utrecht: ecbo/ROA.

Groen, M. (2013). *Scholen teren verder in op reserves*. Webpagina. Geraadpleegd op 6 september 2013 via de website van Webmagazine CBS, http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/onderwijs/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-3801-wm.htm.

Inspectie van het Onderwijs (2012a). *Differentiatie van het opleidingsniveau van ouders bij het beoordelen van opbrengsten van basisscholen*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2012b). *Staat van het onderwijs 2010/2011.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013a). *De kwaliteit van basisscholen en bestuurlijk handelen in het noorden van Nederland. Ontwikkelingen in de periode 2008-2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2013b). *Staat van het onderwijs 2011/2012.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Jepma, IJ., Beekhoven, S. & Zandvliet, K. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid.* Utrecht: Sardes.

Kassenberg, A. (2010). *Literatuurstudie uitgebreid onderwijs.* Groningen: Hanzehogeschool: lectoraat Integraal Jeugdbeleid.

Kösters, L. & De Vries, R. (2012). *Vooral vrouwen zonder startkwalificatie hebben minder vaak werk en een lager inkomen*. Webpagina. Geraadpleegd op 10 september 2013 via de website van CBS, http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-startkwalificatie-inkomen-art.htm.

Leseman, P.P.M. (2009). The impact of high quality education and care on the development of young children: review of the literature. In Eurydice/EAC Executive Agency (ed.), *Early childhood education and care in Europe: Tackling social and educational inequalities* (17-49). Brussel: European Commission.

Meij, H., Mutsaers, K. & Pennings, T. (2009). *Effectiviteit van voor- en vroegschoolse programma's in Nederland.* Utrecht: Nederlands Jeugd Instituut.

Meijnen, G.W. (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.

Mesman, J. (2012). *Oud geleerd, jong gedaan: investeren in ouders bevordert onderwijskansen van kinderen*. Oratie Universiteit van Leiden. Leiden, http://www.sardes.nl/uploads/Sardes/publicaties_bestanden/Oratie_Judi_Mesman.pdf.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Actieplan 'Basis voor Presteren'*. Geraadpleegd op 2 februari 2012 via de website van Rijksoverheid, http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/23/actieplan-po-basis-voor-presteren.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012a). *Referentieraming 2012.* Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012b). *Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid*. Brief van Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan Tweede Kamer, 1 juni 2012. Kenmerk: 403406.http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/06/01/kamerbrief-over-de-toekomst-van-het-onderwijsachterstandenbeleid.html.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2012c). *Verslag van een schriftelijk overleg inzake de bestuursafspraken G4 en G33*. Brief van Minister van Bijsterveldt-Vliegenthart aan Tweede Kamer, 6 maart 2012. http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2012/03/06/verslag-van-een-schriftelijk-overleg-inzake-de-bestuursafspraken-g4-en-g33.html.

Mooij, T., Roeleveld, J., Fettelaar, D. & Ledoux, G. (2012). Kwaliteitsbeoordeling van scholen primair onderwijs: Het correctiemodel van de inspectie vergeleken met andere modellen. *Pedagogische Studiën, 2012*(89), 272-287.

Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst.* Nijmegen: ITS.

Mulder, L. (2013). Allochtone leerlingen en onderwijsachterstand; de ontwikkeling van specifiek naar generiek beleid. In L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van der Leun & A. Odé (eds.), *Het minderhedenbeleid voorbij; motieven en gevolgen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Mulder, L., Van der Veen, I., Derriks, M. & Elshof, D. (2012). *De schakelklasleerlingen verder gevolgd: Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Foy, P. & Arora, A. (2012). *TIMSS 2011 International Results in Mathematics.* Chestnut Hill: TIMSS & PIRLS International Study Center.

Mullis, I.V.S., Martin, M.O., Foy, P. & Drucker, K.T. (2012). *PIRLS 2011 International Results in Reading.* Chestnut Hill: TIMSS & PIRLS International Study Center.

Nisbett, R. E., Aronson, J., Blair, C., Dickens, W., Flynn, J., Halpern, D. F. & Turkheimer, E. (2012). Intelligence: New Findings and Theoretical Developments. *American Psychologist 67*(2), 130-159.

Oberon (2012). *De Lokale Educatieve Agenda 2011/2012.* Utrecht: Oberon.

Onderwijsraad (2001a). *Met 't oog op onderwijsachterstanden.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2001b). *Wat 't zwaarst weegt...* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2010). *Uitgebreid onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2011a). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag

Onderwijsraad (2011b). *Ruim baan voor stapsgewijze verbeteringen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013a). *Grenzen aan kleine scholen.* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsraad (2013b). *Publieke belangen dienen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Organisation for Economic Co-operation and Development (2012). *Equity and quality in education: Supporting disadvantaged students and schools.* Parijs: OECD Publishing.

Pels, T., Jonkman, H. & Drost, L. (2011). *Socialiseren, leren, presteren; over motivatie van leerlingen in het voortgezet onderwijs*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.

Roeleveld, J., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & Meijer, J. (2011). *Doelgroepleerlingen in het basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut (Rapport 857).

Roeleveld, J., Mooij, T., Fettelaar, D. & Ledoux, G. (2011). *Correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Roest, A., Lokhorst, A.M. & Vrooman, C. (2010). *Sociale uitsluiting bij kinderen: Omvang en achtergronden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Scheerens, J., Luyten, H. & Van Ravens, J.(2010). *Visies op onderwijskwaliteit; met illustratieve gegevens over de kwaliteit van het Nederlandse primair en secundair onderwijs.* Enschede: Universiteit Twente.

Regeling Leerplusarrangement VO, Nieuwkomers VO en eerste opvang Vreemdelingen 2009 (2009). Geraadpleegd op 19 april 2013 via http://wetten.overheid.nl/BWBR0025977/geldigheidsdatum_19-04-2013.

Van Bergen, C.T.A., Dekker, B. & Paulussen-Hoogeboom, M.C. (2008). *Monitor Leerplusarrangement. Nulmeting 2005-2006.* Amsterdam: Regioplan.

Van der Steeg, M., Vermeer, N. & Lanser, D. (2011). *Nederlandse onderwijsprestaties in perspectief.* Den Haag: Centraal Planbureau.

Van de Werfhorst, H.G. (2011). Selectie en differentiatie in het Nederlandse onderwijsbestel. Gelijkheid, burgerschap en onderwijsexpansie in vergelijkend perspectief. *Pedagogische studiën, 88*(4), 283-297.

Van Eck, E., Van Daalen, M.M. & Heemskerk, I.M.C.C. (2011). *Soft skills en sociale competenties in het secundair onderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Van Grinsven, V., Mors, B. & Elphick, E. (2012). *Marktontwikkelingen in het primair en voortgezet onderwijs.* DUO Onderwijsonderzoek.

Van Schooten, E., Smeets, E. & Driessen, G. (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs.* Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Veen, A., Van der Veen, I. van der, Karssen, A.M. & Roeleveld, J. (2013). *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen (rapport 901).* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vink, R., Van der Neut, I. & Vloet, A. (2008). *Neveneffecten indicator Leerplusarrangement VO.* Tilburg: IVA.

Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Geraadpleegde deskundigen

Individuele gesprekken

De heer Z. Arslan	FORUM
Mevrouw E. van den Blink-Zwiep	Gemeente Westland
Mevrouw E. van Bokhorst	PO-Raad
Mevrouw P. Coffeng	Gemeente Amsterdam
Mevrouw E. Dekker	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De heer G. Driessen	ITS
De heer T. van Gils	Praktijkcollege Tilburg
De heer R. Goedhart	PO-Raad
De heer L. Herweijer	Sociaal en Cultureel Planbureau
De heer W. Hendricks	De Haagse Scholen
De heer A. Jonk	Inspectie van het Onderwijs
De heer P. Jungbluth	Universiteit Maastricht
De heer B. Keizer	Adviseur bedrijfsvoering funderend onderwijs
Mevrouw M. Kleiboer	Gemeente Amsterdam
Mevrouw G. Ledoux	Kohnstamm Instituut
De heer H. Luyten	Universiteit Twente
Mevrouw L. Mulder	ITS
Mevrouw M. Nijenhuis	FORUM
Mevrouw C. Neijts	Hervorm Lyceum West
De heer P. van de Pol	Inspectie van het Onderwijs
Mevrouw J. Tissink	VO-raad
De heer A. L. van der Vegt	Oberon
De heer J. Willenborg	De Haagse Scholen
Mevrouw M. Wolters	De Haagse Scholen
De heer N. van Zuylen	VO-raad

Pettelaaroverleg (15 maart 2013)

De heer P. Bemelen	LanguageOne; voorzitter Pettelaaroverleg
De heer H. van Blijswijk	Lucas Onderwijs
De heer B. Dekker	Openbaar Scholennetwerk De Basis
Mevrouw P. van Horssen	MosaLira stichting voor leren, onderwijs en opvoeding
De heer D. Huntjens	MosaLira stichting voor leren, onderwijs en opvoeding
De heer J. Timmers	Signum Ondernemend in Onderwijs
De heer W. Wever	Gearhing
Mevrouw J. Wolters	Openbaar Onderwijs Lelystad; ambtelijk secretaris Pettelaaroverleg

Bijlage 1: Adviesvraag

Voorzitter

Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. de voorzitter,
mevrouw prof. dr. G.T.M. ten Dam
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Postbus 20018
2500 EA Den Haag
T 070 318 30 33

Den Haag, 26 augustus 2013

Geachte mevrouw Ten Dam,

In haar vergadering van 5 juli 2012 heeft de Kamer op grond van artikel 30 van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal besloten, de Onderwijsraad advies te vragen over de *Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid* en *Onderwijs in ondernemerschap*. In de bijlage vindt u een uitgewerkte vraagstelling.

Abusievelijk heeft dit verzoek u niet eerder bereikt.

Namens de Kamer vraag ik u alsnog aan het verzoek te voldoen.

Met vriendelijke groet,

Anouchka van Miltenburg
Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal

Bijlage 1

Op basis van de Kaderwet Adviescolleges vormt de Onderwijsraad een adviescollege voor zowel de regering als de Kamer.
De Onderwijsraad heeft de Kamer, voorafgaand aan de vaststelling van zijn Werkprogramma 2013, in de gelegenheid gesteld een adviesaanvrage te formuleren.
De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt aan de Kamer voor om de Onderwijsraad over de volgende twee onderwerpen advies te vragen, onder vermelding van de hieronder genoemde aandachtspunten.

Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid

Context: de maatschappij vraagt steeds meer van de burger
De eisen die de maatschappij aan de burger van de toekomst stelt, worden steeds hoger. Vooral kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen met individuele cognitieve, psychische en sociale problemen lopen een grote kans op achterstand. Dat brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee, aldus de Onderwijsraad in het advies 'Maatschappelijke achterstanden van de toekomst'. Het vraagt om een constante reflectie op de wijze waarop middelen in het onderwijs het beste kunnen worden ingezet om deze achterstanden te bestrijden.

Een aantal maatschappelijke tendensen bepalen volgens de Onderwijsraad in de komende jaren ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Door ontgroening en vergrijzing wordt een steeds kleinere groep actieven op de arbeidsmarkt verantwoordelijk voor het draaiend houden van de economie en het op peil houden van de sociale voorzieningen. Daarnaast is door toenemende internationalisering in steeds meer beroepen kennis van vreemde talen nodig, evenals een flexibele opstelling tegenover andere culturen. De toenemende rol van ict vraagt om vaardigheden op het terrein van informatieverwerking. Ook leidt flexibilisering van de arbeidsmarkt tot een groter beroep op het aanpassingsvermogen van werknemers. In de toekomst zal door dergelijke ontwikkelingen bij werknemers en burgers in toenemende mate een beroep worden gedaan op competenties zoals probleemoplossend vermogen, kritisch denken, zelfstandigheid, samenwerking en sociale en communicatieve vaardigheden. De behoefte aan deze competenties is niet meer beperkt tot hogere functies. Jongeren die zulke vaardigheden in het onderwijs niet hebben verworven, zullen problemen op de arbeidsmarkt ondervinden. Ook voor lageropgeleiden worden sociale competenties en 'advanced skills' steeds belangrijker.

Volgens de raad brengt het bovenstaande verschillende achterstandsrisico's met zich mee. Een laag opleidingsniveau leidt niet alleen tot een lage taal- en rekenvaardigheid, maar ook tot onvoldoende beheersing van vreemde talen, gebrekkige flexibiliteit en geringe informatieverwerkingsvaardigheden. Een achterstand die toeneemt gedurende de levensloop. Vooral kinderen van laagopgeleide ouders en kinderen met individuele cognitieve, psychische of sociale problemen lopen een aanzienlijk risico op langdurige werkloosheid, gezondheidsproblemen en sociale uitsluiting. Optimale talentontwikkeling kan toekomstige tekorten op de arbeidsmarkt beperken en bijdragen aan de innovatieve kracht van Nederland.

Op dit moment wordt ongeveer €730 miljoen besteed aan de bestrijding van achterstanden in het primair onderwijs. Ongeveer 45 procent daarvan gaat naar de gemeenten en wordt besteed aan voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Verder gaat er 55 procent rechtstreeks naar de scholen. Daarvan wordt 35 procentpunt verdeeld op basis van

het opleidingsniveau van de ouders en 20 procentpunt op basis van problemen in de wijk waar de school staat.[1]

Het opleidingsniveau van de ouders is dus een belangrijk criterium voor de toekenning van middelen. Dat is niet voor niets. Het ouderlijk opleidingsniveau is nog steeds de belangrijkste voorspeller van de schoolloopbaan en het maatschappelijk succes van jongeren. Kinderen van laagopgeleide ouders volgen vaker een lagere opleiding dan kinderen van hoogopgeleide ouders. Tegelijkertijd heeft deze toekenning van middelen zijn nadelen. Zo kent het onderwijs volgens deze definitie officieel steeds minder achterstandsleerlingen. Het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking neemt toe en dus ook het onderwijsniveau van ouders. Dat brengt het risico met zich mee, dat achterstanden zich in toenemende mate bevinden bij niet erkende achterstandsleerlingen. De indeling tussen wel of geen achterstandsleerling is immers zwart-wit. Leerlingen met één of meer ouders met een hogere opleiding dan vmbo worden niet tot achterstandsleerlingen gerekend, terwijl ook bij leerlingen met ouders met een hoger opleidingsniveau achterstanden kunnen bestaan. Daar komt bij dat het huidige systeem van achterstandsbekostiging risico's van misbruik en oneigenlijk gebruik in zich heeft. De Inspectie van het Onderwijs constateert dat veel scholen fouten maken bij de registratie van het opleidingsniveau.

Er zijn meer complicaties bij de huidige verdeling van de middelen. Zo zijn er verschillen in schoolprestaties die niet of niet voldoende tot uitdrukking komen in het verdeelmodel. Denk bijvoorbeeld aan de thuistaal in relatie tot het risico op onderwijsachterstanden, of regionale verschillen in schoolprestaties, die eerder door culturele dan sociaaleconomische factoren worden bepaald. Daarnaast worden achterstandsscholen 'dubbel gecompenseerd'. Ze krijgen extra geld én een mildere beoordeling door de Inspectie. Doordat schoolbesturen de middelen verdelen over de scholen is het bovendien onzeker of de middelen daadwerkelijk op de scholen met de meeste achterstandsleerlingen terecht komen. Al geeft dit besturen ook de ruimte om juist extra gelden toe te kennen aan scholen die het volgens hen meer nodig hebben.

Het is kortom de vraag of de middelen op de optimale wijze worden verdeeld om de onderwijsachterstanden weg te werken. Daarnaast is het de vraag of de correctiesystematiek bij de beoordeling van leerresultaten die door de Inspectie wordt gehanteerd dan nog betrouwbaar is. Op welke wijze hangen het verdeelmodel en de beoordelingssystematiek van de Inspectie met elkaar samen? Hoe houdbaar is deze systematiek, wanneer de criteria voor de toekenning van middelen anders worden ingevuld?
Een vraag die aan relevantie wint gezien de competenties die (in de toekomst) van burgers worden gevraagd. Komen de middelen bij die leerlingen terecht die ze het meest nodig hebben? Worden ze door de scholen op een goede manier aangewend?

Adviesvraag: Hoe kunnen middelen in het onderwijs het best worden ingezet om de maatschappelijke achterstanden van de toekomst zo goed mogelijk te bestrijden?

---

[1] Kamerbrief Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid, 1 juni 2012, nr. 403406